

**Eficacia de la implementación del régimen especial ZESE frente a la generación de
nuevos empleos directos en el Departamento Norte de Santander en el periodo
comprendido entre 2020 y 2023**

Ingrid Paola Pérez Pineda, Sandra Milena Celis Velasco

Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Derecho Tributario

Director

Bertolt Delfin Rivera Colmenares

Magíster en Derechos Humanos

Universidad Santo Tomás, Floridablanca

División de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Derecho Tributario

2024

Dedicatorias

A Dios por guiar mi vida, iluminar mi camino y brindarme la fuerza para perseverar.

A mi familia, por su amor incondicional, apoyo constante y paciencia infinita.

A mis profesores, cuya mentoría y dedicación han fortalecido mis conocimientos.

A mi mentor, por ser fuente de inspiración en la culminación de este logro alcanzado.

A mis compañeros, por compartir aprendizajes y momentos inolvidables.

Gracias a todos los que han hecho posible este logro.

Con gratitud y cariño,

Sandra Milena Celis Velasco

A Dios, por bendecirme y guiarme en cada paso.

A mis padres, por su amor infinito y apoyo incondicional.

A mis hijos, por ser mi roca, mi inspiración, mi compañía y sustento en cada sueño.

A mis amigos y familiares, por su constante ánimo y alegría.

A mis profesores por su guía y sabiduría.

Este trabajo es el fruto de un esfuerzo, que refleja la dedicación y el amor que me han brindado a lo largo de este trayecto.

Con amor,

Ingrid Paola Pérez Pineda

Agradecimientos

Especialmente a nuestro director de tesis, el Mg. Bertolt Delfin Rivera Colmenares, por su apoyo, experiencia y dedicación al brindarnos orientación a lo largo de este proceso de investigación.

A nuestra Alma Mater Universidad Santo Tomás por otorgarnos los espacios para adquirir los conocimientos, por su excelencia académica y promover nuestro crecimiento integral.

A nuestros amigos y compañeros de la maestría, con quienes compartimos experiencias, intercambiamos ideas y un apoyo mutuo durante esta aventura académica.

Contenido

Introducción	12
1. Eficacia de la implementación del régimen especial ZESE frente a la generación de nuevos empleos directos en el Departamento Norte de Santander en el periodo comprendido entre el año 2020 y 2023.....	14
1.1 Planteamiento del problema	14
1.2 Justificación.....	21
1.3 Objetivos	25
1.3.1 Objetivo general	25
1.3.2 Objetivos específicos.....	25
2. Marco referencial	26
2.1 Marco teórico	26
2.2 Marco conceptual	29
2.3 Marco legal.....	32
3. Metodología	33
4. Resultados	34
4.1 Contexto social histórico del desempleo en Norte de Santander	34
4.1.1 Evolución histórica del índice de desempleo en los últimos 5 años anteriores al 2019.	35
4.1.2 Evolución histórica del índice de desempleo en los últimos años posteriores a 2019 .	41
4.1.3 Análisis del desempleo por sectores económicos.....	42

4.2 Medidas adoptadas en materia económica y tributaria para combatir el desempleo en Colombia aplicadas al Departamento de Norte de Santander, con énfasis en el régimen ZESE	45
4.2.1 Antecedentes normativos - medidas económicas y tributarias adoptadas antes del Régimen ZESE	46
4.2.2 Régimen Especial en materia tributaria para empresas de las Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE	55
4.2.3 Otras medidas señaladas con posterioridad al Régimen ZESE	58
4.3 Cifras de sociedades en el departamento de Norte de Santander que se acogieron al régimen especial en materia tributaria ZESE creado por la Ley 1955 de 2019	64
4.3.1 Nivel de formalización de la economía	64
4.3.2 Empresas que se acogieron al régimen ZESE	67
4.3.3 Empresas salientes del régimen especial	69
4.4 Eficacia de la implementación del Régimen de ZESE en Norte de Santander	70
4.4.1 Evolución de la tasa de desempleo tras la aplicación del régimen ZESE	71
4.4.2 Promedio de empleos efectivos generados por el régimen especial en materia tributaria	73
4.4.3 Sostenibilidad de los empleos generados con el régimen ZESE	73
5. Conclusiones	74
Referencias	77

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Comparativo de población y extensión geográfica por departamentos 2018</i>	16
---	----

Lista de figuras

Figura 1. <i>Participación porcentual del Producto Interno Bruto por departamento 2018.</i>	15
Figura 2. <i>Índice de desempleo en Norte de Santander del año 2014 al 2018.</i>	17
Figura 3. <i>Índice de desempleo en Cúcuta del año 2010 al 2018</i>	18
Figura 4. <i>Flujos migratorios históricos.</i>	23
Figura 5. <i>Entrada de extranjeros.</i>	24
Figura 6. <i>Tasa global de participación, ocupación y desempleo Norte de Santander 2010-2019.</i>	35
Figura 7. <i>Indicadores de mercado laboral- total nacional, departamental y Bogotá D.C., 2019-2019</i>	36
Figura 8. <i>Estructura de la fuerza laboral de Norte de Santander, 2017.</i>	37
Figura 9. <i>Tasa global de participación, ocupación y desempleo Norte de Santander 2015-2022.</i>	41
Figura 10. <i>Población ocupada según ramas de actividad CIIU 4 A.C (en miles)</i>	44
Figura 11. <i>Estructura de la población desde el punto de vista del mercado laboral, departamental de Norte de Santander, año 2012</i>	50
Figura 12. <i>Gremios más representativos de Norte de Santander.</i>	52
Figura 13. <i>Metas para la disminución del desempleo formuladas por el Plan Departamental 2016-2019 “Un Norte Productivo para Todos”.</i>	54
Figura 14. <i>Leyes y decretos del Régimen ZESE</i>	56
Figura 15. <i>Meta de creación de empresa bajo el régimen ZESE a 2023.</i>	61
Figura 16. <i>Tasa de informalidad DANE-OIT.</i>	66
Figura 17. <i>Población ocupada informal según ciudades.</i>	67

Figura 18. <i>Número de empresas que se acogieron al régimen ZESE en Norte de Santander. ...</i>	68
Figura 19. <i>Número de empresas que se acogieron por sectores económicos al régimen ZESE en Norte de Santander.</i>	69
Figura 20. <i>Número de empresas retiradas del régimen ZESE en Norte de Santander.</i>	70
Figura 21. <i>Mercado laboral por departamentos, año 2023.</i>	71
Figura 22. <i>Tasa de desocupación 32 ciudades y total nacional año 2023.</i>	72

Abreviaturas

ZESE: *Zona Económica y Social Especial*

BID: *Banco Interamericano de Desarrollo*

COP: *peso colombiano*

DIAN: *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*

ET: *Estatuto Tributario*

MINCIT: *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*

OMC: *Organización Mundial del Comercio*

ZFPE: *Zona Franca Permanente Especial*

ZFT: *Zona Franca Transitoria*

IR: *Impuesto sobre la Renta*

PT: *Población Total*

PEA: *Población Económicamente Activa*

PEI: *Población Económica Inactiva*

PET: *Población en edad de trabajar*

OC: *Ocupados*

DS: *Desocupados*

TGP: *Tasa Global de Participación*

TD: *Tasa de Desempleo*

TO: *Tasa de Ocupación*

Resumen

El régimen especial en materia tributaria es contentivo de beneficios fiscales dirigidos a empresas localizadas en zonas geográficas de Colombia denominadas Zona Económica y Social Especial - ZESE, con el propósito de impulsar la economía regional y el empleo formal. Esta investigación, tuvo por objeto analizar y establecer la eficacia del régimen en cuestión, implementado en el departamento de Norte de Santander, con un enfoque específico en su capacidad para generar nuevos empleos directos. La metodología adoptada para este estudio se basa en una perspectiva cualitativa, respaldada por un análisis de documentos e informes estadísticos relevantes.

Este estudio revela que la implementación del régimen ZESE ha tenido un impacto considerable en la generación de empleos en la región. Los resultados obtenidos a partir de la recopilación y análisis de datos indican que el incentivo tributario que prevé la norma ha sido un factor fundamental en la atracción de inversiones y el fomento de la creación de nuevas fuentes de empleo. La evidencia recopilada sugiere que los índices de creación de empleo directo resultantes de la implementación de la medida ZESE son significativos. Esta tendencia positiva en la generación de empleo está directamente relacionada con la capacidad del régimen para estimular la inversión y el desarrollo económico en la región de Norte de Santander.

En última instancia, los beneficios derivados del incentivo tributario otorgado por el régimen ZESE superan con creces los posibles costos asociados con la reducción en la recaudación fiscal. Los resultados de esta investigación apuntan a que el impacto positivo en la generación de empleo y el consecuente fortalecimiento de la economía local justifican plenamente la adopción y continuidad de este enfoque tributario.

Palabras clave: ZESE, empleo, eficacia, formalización

Abstract

The special tax regime includes fiscal benefits aimed at companies located in geographical areas of Colombia known as Special Economic and Social Zones (ZESE), with the purpose of boosting the regional economy and formal employment. This research aimed to analyze and establish the effectiveness of the regime in question, implemented in the department of Norte de Santander, with a specific focus on its capacity to generate new direct jobs. The methodology adopted for this study is based on a qualitative perspective, supported by an analysis of relevant documents and statistical reports.

This study reveals that the implementation of the ZESE regime has had a considerable impact on job creation in the region. The results obtained from data collection and analysis indicate that the tax incentive provided by the regulation has been a fundamental factor in attracting investments and promoting the creation of new sources of employment. The collected evidence suggests that the rates of direct job creation resulting from the implementation of the ZESE measure are significant. This positive trend in job creation is directly related to the regime's capacity to stimulate investment and economic development in the Norte de Santander region.

Ultimately, the benefits derived from the tax incentive provided by the ZESE regime far exceed the possible costs associated with a reduction in tax revenue. The results of this research point to the fact that the positive impact on job creation and the consequent strengthening of the local economy fully justify the adoption and continuity of this tax approach.

Keywords: ZESE, employment, efficiency, formalization

Introducción

Este trabajo investigativo tiene por objeto hacer un análisis del impacto generado por las medidas de orden tributario decretadas e implementadas por el gobierno nacional mediante el artículo 268 de la ley 1955 de 2019, a fin de mitigar el índice de desempleo en el departamento de Norte de Santander, el cual históricamente ha presentado altos niveles de desempleo dado el elevado grado de informalidad y bajo desarrollo industrial en su aparato productivo, aunado a la crisis migratoria que se está viviendo en la actualidad a causa de la situación política del estado venezolano.

El desarrollo de esta investigación se apoya principalmente en la ley 1955 de 2019 que constituyó el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, y creó el régimen especial en materia tributaria ZESE, así como en datos reflejados por el departamento nacional de estadística (DANE), artículos de prensa e información gremial, con la cual se analiza la evolución del desempleo en el departamento objeto de estudio.

La investigación está estructurada en cuatro capítulos. El primero, se ocupa del contexto social histórico del desempleo en Norte de Santander, se estudia la problemática del desempleo y su evolución histórica en los últimos 10 años. Adicionalmente se analiza la tasa de ocupación de acuerdo con los sectores económicos.

El segundo, trata de las medidas adoptadas en materia económica y tributaria para combatir el desempleo en Norte de Santander, haciendo un recuento de las normas y los diferentes decretos que se han establecido antes y después de la creación del régimen ZESE, buscando minimizar la tasa de desempleo en el departamento.

El tercero analiza el número de sociedades en el departamento de Norte de Santander que se han acogido al régimen especial en materia tributaria ZESE. Analizando el nivel de formalización de las empresas y su interés por la inclusión al Régimen ZESE, así mismo se tiene en cuenta las empresas que han decidido no continuar en el régimen y se han retirado del mismo.

El último capítulo ilustra en qué medida el régimen especial en materia tributaria ZESE ha influido en la generación de nuevos empleos directos en el departamento de Norte de Santander. Partiendo de las estadísticas de la evolución de la tasa de desempleo y la perdurabilidad en el tiempo de los empleos que se generaron a raíz de la norma.

La finalidad de esta investigación es determinar en qué medida el beneficio de carácter nacional en materia tributaria implementado mediante la Ley ZESE, cumplió el objetivo de contribuir en la generación de nuevos empleos en el Departamento en el periodo comprendido 2020 y 2023, sin embargo, teniendo en cuenta que la cobertura global de la medida en el tiempo y sus beneficios es de 10 años, la presente investigación se presenta como una aproximación.

1. Eficacia de la implementación del régimen especial ZESE frente a la generación de nuevos empleos directos en el Departamento Norte de Santander en el periodo comprendido entre el año 2020 y 2023

1.1 Planteamiento del problema

Colombia, de acuerdo con el artículo primero de la constitución política, es un estado social de derecho, constituido como una sola república y descentralizada. Es un estado garantista de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, tales como el derecho al trabajo.

Ello implica, que las entidades territoriales como lo son Departamentos, Municipios, Distritos y Territorios indígenas, gozan de autonomía administrativa y económica, tal como lo aduce la sentencia de la corte constitucional C-1051/01, “...El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales...” de modo que, los departamentos manejan sus propios asuntos, administran sus recursos y además de participar en las rentas del estado también gestionan otras fuentes de ingresos que les conduzca al desarrollo económico.

La eficiente administración de los recursos y gestión de políticas económicas por parte de los gobernantes conlleva al desarrollo económico de la región, materializado en la creación de empresas, generación de empleo, sostenibilidad empresarial, inversión en la región, cobertura de necesidades básicas, avance tecnológico, y por supuesto, calidad de vida.

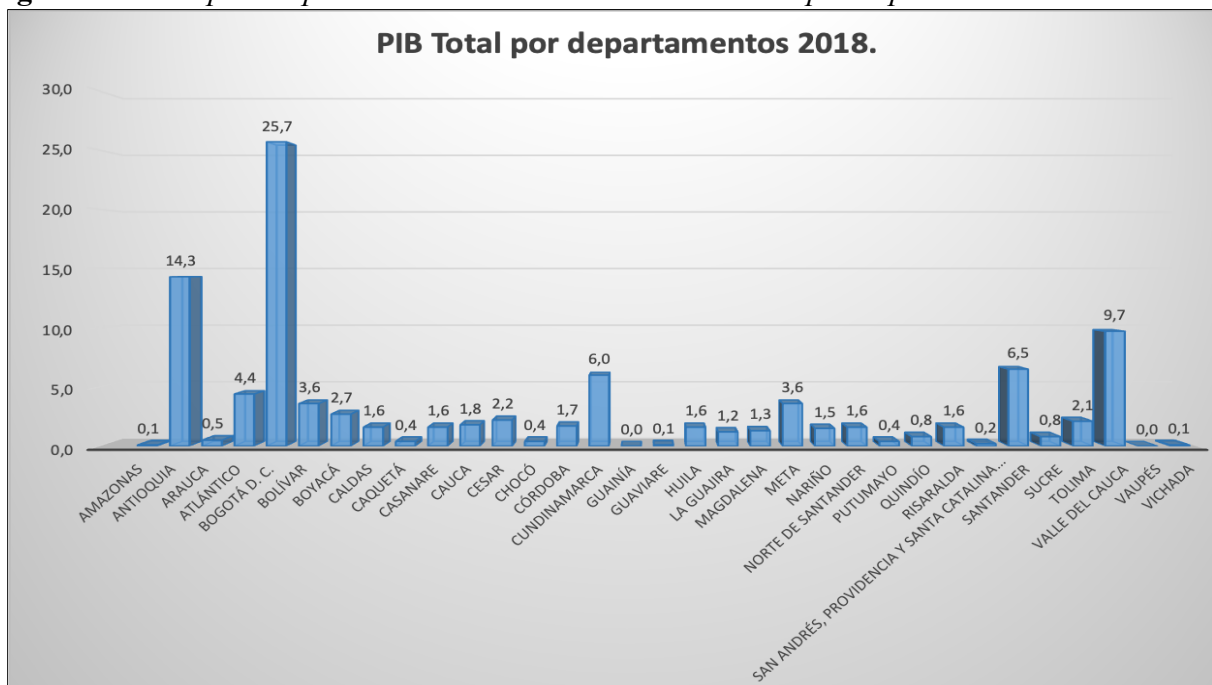
En este sentido, la revista Forbes México (2019), sostiene que, “un estado puede fortalecer el progreso económico y social de su población o puede obstaculizarlo”. Puede favorecer a unos

cuantos aliados poderosos o hacer una alianza con toda su población en pro del bien común. Un gobierno que toma decisiones racionales y a favor del bien común, genera crecimiento económico y desarrollo social. Un gobierno, que, por el contrario, toma decisiones caprichosas o para favorecer a sus “compadres” o por temor a la turbulencia que los cambios naturalmente generan, provoca retroceso, estancamiento y descontento general.”

Así, el progreso y crecimiento económico de las regiones individualmente consideradas dependen en gran medida de la administración y la política. Igualmente, la producción económica nacional representada mediante el PIB se compone del resultado obtenido por cada uno de sus departamentos, siendo algunos más competitivos que otros.

A continuación, se presenta un resumen del aporte al PIB Nacional por departamentos, un año antes de la promulgación de la Ley contentiva del régimen ZESE, es decir, 2018:

Figura 1. *Participación porcentual del Producto Interno Bruto por departamento 2018.*



Adaptado de DANE, Cuentas Nacionales Departamentales, resultados por departamento, (2018)

Como se observa en la imagen, el aporte al PIB Nacional por parte del departamento de Norte de Santander en el año 2018 fue del 1,6%; el cual resulta significativamente bajo si se contrasta con otros departamentos como Cundinamarca, Antioquia o Valle del Cauca.

En ese sentido, cabe precisar que Norte de Santander, en comparación con otros departamentos de similares condiciones geográficas y poblacionales, tal como se demuestra a continuación, podría contribuir en mayor medida al PIB nacional, de no ser por las difíciles circunstancias que presenta y de las que se hablará más adelante.

Tabla 1. *Comparativo de población y extensión geográfica por departamentos 2018*

Departamento	Población	Extensión geográfica	Participación en el PIB nacional
Norte de Santander	1.346.806	21.658 Km2	1.6%
Risaralda	839.597.	4.140. Km2	1.6%
Meta	919.129	85.635 Km2	3.6%
Tolima	1.228.763.	23.562 Km2	2.1%

Adaptado de DANE, Cuentas Nacionales Departamentales, (2018); DANE, Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, (Julio 31 de 2019); DANE, Geovisor de consulta de la Divipola.

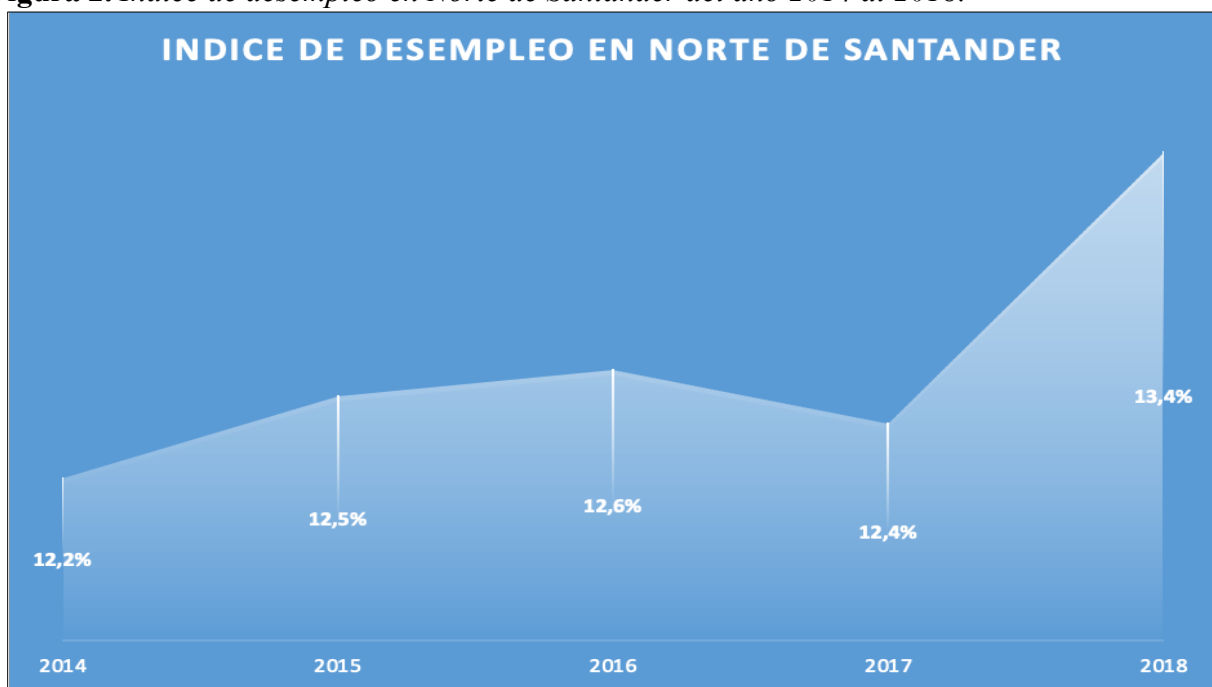
Siguiendo en este contexto, se destaca de la anterior tabla, la significativa participación en el PIB Nacional del departamento de Meta, con notoriamente menos población que Norte de Santander, al igual que Risaralda, que, con solo una quinta parte de la extensión geográfica de Norte de Santander, alcanza el mismo porcentaje de participación que este.

Se ratifica entonces, que las condiciones sociales, geográficas, educativas, culturales, de seguridad y orden público entre otras, afectan considerablemente la capacidad de desarrollo económico de las diferentes regiones del país. Paralelamente, se encuentra que el índice de

desempleo del departamento objeto de estudio va de la mano con su aporte a la economía nacional, al ser indiscutiblemente un indicativo del progreso económico de las regiones.

La siguiente figura muestra los índices de desempleo presentados en Norte de Santander durante cuatro años anteriores a 2018, dejando ver un constante aumento del desfavorable indicador año tras año.

Figura 2. *Índice de desempleo en Norte de Santander del año 2014 al 2018.*



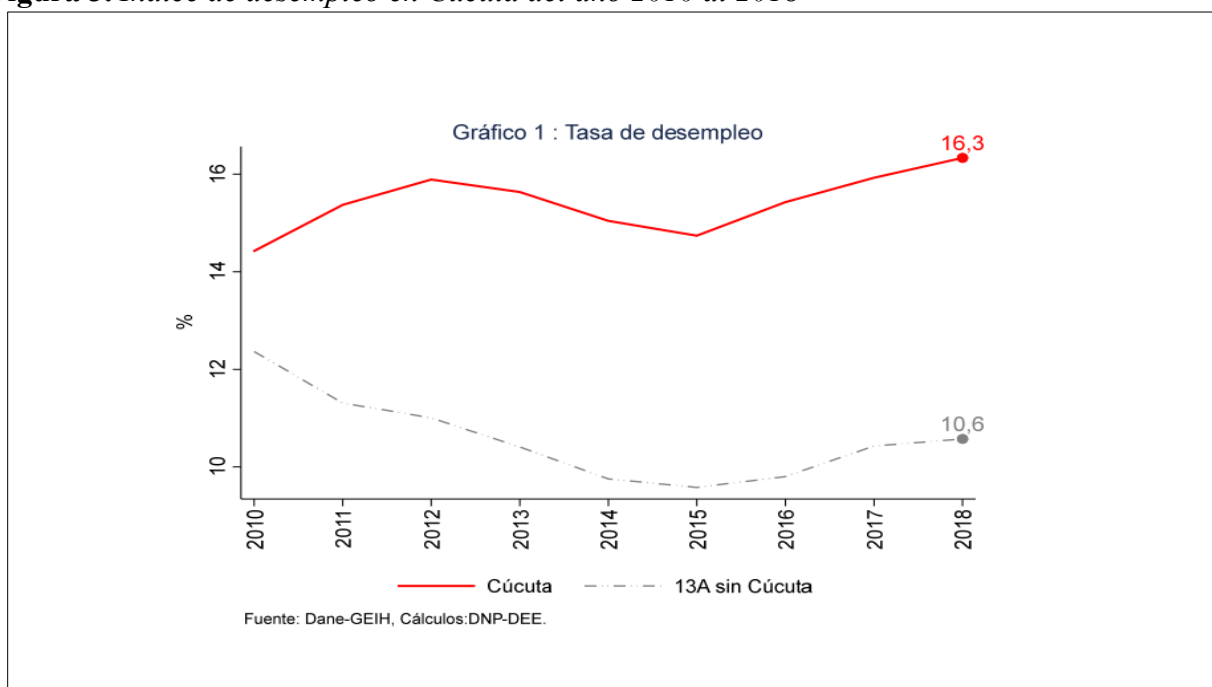
Adaptado de DANE, Boletín Técnico, Mercado laboral por departamentos, (2018)

Se advierte un cambio en la dinámica decreciente presentada hasta 2017, tras un importante aumento del indicador de desempleo para el departamento, el cual cerró 2018 en 13,4%, es decir, 1 punto porcentual adicional. El evidente y constante aumento de este importante indicador, pone en consideración de los altos funcionarios públicos encargados, el estudio de estrategias de mitigación de este, ya que un notable índice de desempleo trae consigo menor capacidad de

producción de bienes y servicios, disminución de la oferta y la demanda, y como consecuencia directa, notables aumentos en los indicadores de pobreza y desigualdad del departamento.

En cuanto al Municipio de Cúcuta, capital del departamento, el informe del Departamento Nacional de Planeación, denominado: “Mercado Laboral Urbano - Resultados 2018: Cúcuta”, expone una condición similar a la del departamento, así:

Figura 3. *Índice de desempleo en Cúcuta del año 2010 al 2018*



Tomado de Departamento Nacional de Planeación, Mercado Laboral Urbano – Resultados, (2018)

El citado documento concluye que, “En 2018, Cúcuta presentó un desempleo de 16,3%, el cual resulta superior al nivel observado en 2017 que fue de 15,9%. Con ello, la ciudad presenta deterioro en la mayoría de los indicadores del mercado laboral y continúa registrando el nivel de desempleo más alto entre las 13 ciudades analizadas”. En este segmento se observa que “después de haber presentado un descenso moderado entre 2013 y 2015, la tasa de desempleo de Cúcuta

registra un aumento de 0,4 puntos porcentuales (pp) en 2018. Con ello, la ciudad alcanzó una tasa de desempleo de 16,3%, permaneciendo como el área metropolitana con mayor desempleo entre las 13 áreas del país.”

Dadas estas condiciones del mercado laboral en este y otros departamentos del país, el gobierno nacional en mayo de 2019, mediante la Ley 1955, expidió el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual creó la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, como un Régimen Especial en materia tributaria, con el fin de atraer inversión nacional y extranjera, buscando así contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y promover la generación de empleo.

Es importante resaltar que una de las regiones del país mayormente afectadas por condiciones de seguridad pública es precisamente Norte de Santander, tal como lo describe la Gobernación del Departamento, en su Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2020-2023 “MÁS OPORTUNIDADES PARA TODOS”, página 133 y siguientes. (Julio 2020).

Allí, se describe la realidad de la convivencia social del departamento durante los últimos años, a causa principalmente de los grupos armados ilegales. Entre otras cosas, el documento refiere la ocurrencia de un número representativo de hechos que han atentado contra la vida, y que, de acuerdo con el informe (Forenses 2018, Datos para la vida) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Norte de Santander fue el quinto departamento con la tasa más alta de muertes violentas en el país, con una tasa de 39,7 por cada 100.000 habitantes, afectando principalmente a poblaciones vulnerables, niños, niñas y adolescentes, mujeres, campesinos, líderes sociales y defensores DDHH.

Como ya se mencionó, las condiciones de seguridad y orden público entre otros factores inciden directamente en el desarrollo económico de la región, afectando la capacidad de generación de empleo por parte de entidades públicas y privadas.

Igualmente, es de señalar que este departamento, un año después de la entrada en vigor de la Ley que introdujo el régimen especial ZESE y en medio de sus dificultades de orden público, según el DANE obtuvo en el año 2020, una participación en el PIB Nacional del 1,6%, y un índice de desempleo del 21% (DANE, Boletín Técnico Mercado Laboral por Departamentos: 2020. Abril de 2021). Es decir que, la participación del departamento en el PIB nacional se mantiene constante sin superar el 1,6% y, por el contrario, el desempleo a 2020 incrementó en comparación con los resultados obtenidos en 2018 analizados anteriormente.

En consecuencia, es importante ahondar en la investigación de los factores que están impactando este incremento del desempleo, pese a los beneficios tributarios contenidos en la norma tributaria del régimen ZESE promulgada en 2019. En este sentido, es pertinente analizar el incremento real en la formalización y generación de nuevos empleos en el Departamento de Norte de Santander directamente relacionados con las sociedades acogidas al beneficio tributario contemplado en la norma objeto de estudio, con el fin de establecer la efectividad de la medida implementada por el gobierno Colombiano en aras de disminuir los altos indicadores de desempleo y reducir las brechas de desigualdad social en las regiones catalogadas como ZESE.

Por lo tanto, surge la pregunta de investigación: ¿Fue eficaz la implementación del régimen ZESE para generar nuevos empleos en el departamento Norte de Santander en el periodo comprendido entre el año 2020 y 2023?

1.2 Justificación

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, adoptado mediante la ley 1955 de 2019, el gobierno colombiano identificó inicialmente tres departamentos del país que requerían con urgencia mejorar su competitividad y jalonar el empleo, fue así como surgieron las Zonas Económicas y Sociales Especiales, dirigidas a los departamentos de Arauca, Guajira y Norte de Santander.

En la parte motiva de la Ley ZESE y en su decreto reglamentario 2112 de 2019, se evidencia que el departamento de Norte de Santander fue favorecido en razón a las necesidades identificadas en términos de desarrollo económico y a su baja tasa de ocupación, de modo que, el Estado en busca de contribuir con el crecimiento económico y social estableció beneficios tributarios para fortalecer la región incentivando la formalización empresarial y la generación de empleo, incluyendo atractivas exenciones impositivas en materia de renta durante 10 años a partir de la reglamentación de la Ley.

Dicho beneficio, se estableció para las sociedades existentes y para las nuevas que a partir de la fecha de promulgación de la Ley 1955 de 2019 y hasta el 24 de mayo de 2022 se hubiesen acogido al régimen. En ambos casos, el beneficio se contempló por un término de 10 años.

La importancia de esta investigación se fundamenta en la necesidad de conocer el impacto que ha tenido la aplicación del mismo en Norte de Santander frente al objetivo primario de la norma, de forma tal que se pueda establecer la efectividad de la iniciativa del gobierno, máxime considerando que continúa el incremento en el nivel de desempleo durante los dos últimos años en el departamento, registrándose un índice de desempleo del 14,5 en el año 2021. (DANE, Boletín Técnico GEIH, 2021).

Este análisis preliminar que denota el incremento en el número de personas desempleadas en el Departamento de Norte de Santander permite inferir que se requiere llevar a cabo una investigación para plantear si la creación del régimen especial en materia tributaria en las ZESE, ha logrado el objetivo propuesto por el gobierno nacional en relación con la generación de nuevos empleos directos, tal como lo plantea el artículo 268 de la (Ley 1955 de 2019), “para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.”

Lo anterior, teniendo en cuenta que, pese a que la tasa de desempleo ha incrementado entre los años 2019 a 2021, ello no implica por sí mismo que no se haya cumplido con la intención del legislador, pues existen otras variables y factores sociales que inciden en el nivel de desempleo, como por ejemplo el flujo migratorio.

Por esta razón, se hace necesario analizar cuál ha sido la recepción de la norma por parte de sociedades existentes y las nuevas empresas que se acogieron al régimen antes del 24 de mayo de 2022, fecha límite de inscripción y el aporte en número de empleos directos atribuibles a las mismas.

De acuerdo con el boletín anual de estadísticas de flujo migratorio 2020 emitido por Migración Colombia, entre 2012 y 2020 ingresaron a Colombia más de 20 millones de extranjeros. “El comportamiento de los flujos migratorios de viajeros extranjeros en el periodo 2012 - 2020, presentó una tendencia ascendente, desde el año 2013 hasta el año 2018. Luego, registró una breve disminución en el año 2019 del -3,6% y posteriormente una caída que representó una variación negativa significativa del -74,3% en el año 2020, a raíz de la pandemia COVID-19 y de las restricciones de movilidad”; Norte de Santander, ha sido objeto de una de las olas más grandes de

inmigración, en tanto que ha recibido una gran cantidad de inmigrantes venezolanos en poco tiempo.

Tal como lo informa la institución, la cantidad de extranjeros que ingresaron al país entre 2019 y 2020 disminuyó significativamente como consecuencia del cierre de fronteras por la pandemia COVID-19. Sin embargo, al año 2018 habrían ingresado al país más de 17 millones de extranjeros en busca de alojamiento, alimentación y por supuesto trabajo.

Figura 4. Flujos migratorios históricos.

BOLETÍN ANUAL DE ESTADÍSTICAS DE FLUJOS MIGRATORIOS

I FLUJOS MIGRATORIOS HISTÓRICOS DE ENTRADAS Y SALIDAS DE EXTRANJEROS 2012-2020

Flujo Migratorio Histórico de Extranjeros 2012-2020				
Año	Entradas	Salidas	Total	%Variación
2012	1.698.366	1.672.780	3.371.146	
2013	1.832.098	1.799.331	3.631.429	7,7%
2014	2.051.918	2.016.795	4.068.713	12,0%
2015	2.387.463	2.350.837	4.738.300	16,5%
2016	2.699.257	2.636.220	5.335.477	12,6%
2017	3.344.816	3.190.486	6.535.302	22,5%
2018	4.151.565	4.101.363	8.252.928	26,3%
2019	3.987.446	3.968.836	7.956.282	-3,6%
2020	1.000.560	1.045.957	2.046.517	-74,3%
Total	23.153.489	22.782.605	45.936.094	

El comportamiento de los flujos migratorios de viajeros extranjeros en el periodo 2012 - 2020, presentó una tendencia ascendente, desde el año 2013 hasta el año 2018. Luego, registró una breve disminución en el año 2019 del -3,6% y posteriormente una caída que representó una variación negativa significativa del -74,3% en el año 2020, a raíz de la pandemia COVID-19 y de las restricciones de movilidad.

Tomado de Migración, Ministerio de Relaciones Exteriores, (2020)

En suma, el mismo informe precisa que durante 2021 ingresaron a Colombia 1.000.560 extranjeros, de los cuales cerca de treinta mil eligieron lugar de hospedaje la ciudad de Cúcuta:

Figura 5. *Entrada de extranjeros.*

BOLETÍN ANUAL DE ESTADÍSTICAS DE FLUJOS MIGRATORIOS

IV ENTRADA EXTRANJEROS
SEGÚN CIUDAD DE INTENCIÓN DE HOSPEDAJE
2019-2020

Ciudad de hospedaje	2019	2020	%Variación 2019-2020	Participación 2020
Bogotá, D.C	1.708.121	414.947	-75,7%	41,5%
Cartagena	547.552	159.589	-70,9%	15,9%
Medellín	480.237	140.143	-70,8%	14,0%
Ipiales	310.084	52.886	-82,9%	5,3%
Cali	197.759	35.706	-81,9%	3,6%
Cúcuta	118.717	29.351	-75,3%	2,9%
Barranquilla	96.852	25.833	-73,3%	2,6%
San Andrés	95.435	24.548	-74,3%	2,5%
Santa Marta	39.585	11.002	-72,2%	1,1%
Maicao	38.316	8.984	-76,6%	0,9%
Otras	354.788	97.571	-72,5%	9,8%
Total	3.987.446	1.000.560	-74,9%	100%

En el 2020 se registró un ingreso al país de 1.000.560 extranjeros, lo que representa una variación negativa del -75,9% respecto al año anterior. Los extranjeros en su ingreso al país, eligieron preferentemente como ciudades de hospedaje: Bogotá (41,5%), Cartagena (16,9%), Medellín (14,0%), Ipiales (5,3%) entre otros.

Tomado de Migración, Ministerio de Relaciones Exteriores, (2020)

Es de resaltar que la pandemia por el coronavirus ocasionó parálisis económica en el país debido cierre temporal y definitivo de establecimientos de comercio, con lo cual evidentemente aumentó la problemática social de las regiones, no sólo en lo que al empleo respecta sino también, en lo relacionado con seguridad pública, educación, salud y competitividad.

Dado que existen diferentes motivos que han contribuido al incremento del desempleo en Norte de Santander, no es prudente como se mencionó antes, concluir que la creación del régimen tributario especial para las ZESE no ha logrado su cometido. Por el contrario, teniendo en cuenta que el empleo, además de ser un derecho fundamental de los colombianos, es esencial para el crecimiento y desarrollo económico del país, así como de sus regiones, es de gran importancia estudiar y establecer el impacto o resultado conseguido por la norma en cita en el departamento de Norte de Santander.

La exención en el pago del impuesto es un beneficio tributario atractivo para cualquier organización, por lo cual existe una amplia posibilidad de que muchas sociedades hayan accedido al mismo, generando como producto determinado número empleos directos.

Esta investigación permitirá analizar jurídicamente la asertividad de la ley, como medida implementada por el gobierno nacional en su plan de desarrollo nacional en lo que denominó pacto por la equidad, específicamente, equidad de territorios.

El resultado obtenido, podría proporcionar una base para el diseño de futuras estrategias de mitigación del desempleo.

1.3 Objetivos

Para el desarrollo de la presente investigación, a continuación, se plantea el objetivo general y los específicos que constituyen la base de ejecución de esta.

1.3.1 Objetivo general

Determinar la eficacia de la implementación del régimen ZESE establecido en el decreto 2112 de 2019 y decreto 1606 de 2020, reglamentarios del artículo 268 de la ley 1955 de 2019 en la generación de nuevos empleos directos en el departamento Norte de Santander en el periodo comprendido entre 2020 y 2023.

1.3.2 Objetivos específicos

Caracterizar el contexto social histórico del desempleo en el departamento de Norte de Santander.

Describir las medidas adoptadas en materia económica y tributaria para combatir el desempleo en Colombia aplicadas al Departamento de Norte de Santander, con énfasis en el régimen ZESE.

Recopilar y analizar la información relacionada con el número de sociedades en el departamento de Norte de Santander, que se han acogido al régimen especial en materia tributaria ZESE creado por la Ley 1955 de 2019.

Identificar en qué medida el régimen especial en materia tributaria ZESE, ha influido en la generación de nuevos empleos directos en el departamento de Norte de Santander.

2. Marco referencial

Se exploraron estudios previos y teorías relacionadas con la implementación del régimen ZESE evaluando el desempeño del régimen como una política de desarrollo económico en diferentes áreas geográficas, buscando identificar los impactos positivos y desafíos encontrados en la aplicación de esta política, considerando como aspecto principal la creación de empleo.

2.1 Marco teórico

Es la recopilación de antecedentes, investigaciones previas y consideraciones teóricas en las que se sustenta un proyecto de investigación, análisis o hipótesis. A continuación, se presentan las principales investigaciones identificadas en torno al trabajo propuesto, las cuales se abordarán en orden cronológico.

Wong y Chu, 1984. Aunque el paquete de incentivos es muy similar al que ofrecen las Zonas Francas de Exportación (ZFE), las actividades económicas en las Zonas Económicas

especiales (ZEE) son mucho más integrales, abarcando no sólo las actividades manufactureras sino también la agricultura, el turismo, el comercio y el desarrollo inmobiliario (párr. 2)

Farole y Akinci, 2011. Zonas Económicas Especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional. Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) son un área geográfica delimitada al interior de las fronteras de un país en donde las reglas de negocios fueron diferentes a las que prevalecían en el resto del territorio. Las diferencias se refieren principalmente a las condiciones de la inversión, el comercio internacional y las aduanas; los impuestos y las regulaciones. En este sentido, se buscó dotar a la zona de un ambiente de negocios más liberal (desde una perspectiva política-económica) y más efectivo (desde una perspectiva administrativa) que el que prevalece en el resto del territorio nacional (párr. 1).

Farole (2011), si bien este modelo de política industrial no es nuevo, el impacto sobre el crecimiento económico, la mejora en los niveles de ingresos y las condiciones laborales, así como el incremento del bienestar en general en las regiones del mundo donde su implementación ha sido exitosa, continúan siendo razones suficientes para que muchos países en vías de desarrollo sigan implementando. No obstante, el contexto en el cual las zonas se desarrollan ha cambiado drásticamente (párr.3)

CEPAL (2012), los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. En este documento se propuso afinar la mirada y complementar el criterio de ingreso per cápita con un nuevo enfoque basado en brechas estructurales que limitan el desarrollo de los países de renta media (en desigualdad y pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medio ambiente). También recomendó abrir un proceso de diálogo político entre los países orientados a identificar la priorización de las brechas estructurales para analizar los mecanismos de política más adecuados y las modalidades de trabajo

más estratégicas. Esto supone revisar el concepto de desarrollo que se está aplicando para canalizar los recursos de la cooperación, a fin de adoptar uno más amplio y multifacético, que incluye no solo mejorar los estándares de vida de las personas, sino también lograr procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos que se hagan cargo de la desigualdad social y la heterogeneidad productiva que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe y, en general, a los de renta media.

Blanco (2016), Apuntes sobre Colombia a propósito de su internacionalización y otros desafíos. El autor indagó la situación de Colombia en el escenario internacional, para ello revisó su posicionamiento como país de renta media alta, y de manera sucinta su internacionalización versus un tema estructural (la pobreza), teniendo en cuenta algunos aspectos de cooperación internacional en la región y en Colombia.

Finalmente analizó cómo el sector privado se integra en algunos temas que trabajan la cooperación internacional y por qué es importante relacionarlo con la responsabilidad social empresarial.

Arteaga, et al. (2016), Estudio y análisis de Zonas Económicas Especiales. Propuestas de mejora para las Zonas Francas españolas actuales. De acuerdo con Farole, las ZEE se crean para actuar como catalizador del comercio, de la inversión y del crecimiento económico. También ayudan a mejorar la competitividad porque facilitan la transformación económica de forma que sea más rápida. Dependiendo del país y del momento, sus objetivos varían desde atraer capital extranjero, crear empleo y fomentar el comercio exterior, a establecer una zona de experimentación para implantar futuras políticas económicas a nivel nacional. Todos estos son posibles objetivos para medir el éxito de las ZEE.

Becerra, et al. (2017), Política fiscal para el desarrollo: Implementación de Zonas Económicas Especiales en México. Los países en vías de desarrollo han ejecutado estrategias de política fiscal para crecer y desarrollarse mediante la inversión y el consumo, particularmente con incentivos fiscales para la mejora del bienestar social. Este ensayo brindó un bosquejo sobre la forma en que trabaja la política fiscal en la consecución del desarrollo de una región, enfatizando en el caso de la implementación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) en México.

Martner, et al. (2017), Los incentivos fiscales, como exenciones o reducciones de impuestos, se implementan con el objetivo de estimular la inversión y, por ende, la creación de empleo. Sin embargo, la efectividad de estos incentivos ha sido objeto de debate. La evidencia empírica sobre la relación entre política fiscal y crecimiento económico es mixta, y los incentivos tributarios deben ser cuidadosamente diseñados para evitar distorsiones y garantizar su efectividad.

UNCTAD (2019), El "World Investment Report 2019" de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo analiza el papel de las zonas económicas especiales (ZEE) en más de 70 países, destacando su impacto en la atracción de inversión extranjera directa, transferencia tecnológica y generación de empleo formal.

2.2 Marco conceptual

Es la recopilación, sistematización y exposición de los conceptos fundamentales para el desarrollo de una investigación, sea en el área científica o en el área humanística. En las siguientes líneas se abordarán los conceptos relevantes a la luz de la temática investigada, los cuales pueden entenderse a su vez como categorías de análisis dentro del trabajo y como conceptos instrumentales de la investigación, a saber:

Zona económica y social especial - ZESE: es una zona geográfica del territorio nacional categorizada como especial en términos económicos y sociales, comprendida por los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, y las ciudades de Armenia y Quibdó, con el fin de que en ellas apliquen beneficios especiales en materia tributaria para atraer la inversión nacional y extranjera hacia la región. (Ley 1955 de 2019)

Régimen especial en materia tributaria para las ZESE: este régimen contempla como beneficio tributario la exención en el pago del impuesto sobre la renta así: “La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.” (Ley 1955 de 2019)

Empleos directos: este concepto a lo largo de la investigación hará referencia al personal vinculado de tiempo completo a través de contratos laborales directos celebrados conforme con las normas legales vigentes que rigen la materia, para desarrollar actividades vinculadas con su actividad económica principal.” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 2112, 2019)

Desempleo: la tasa de desempleo se refiere a las personas en edad laboral que no tienen empleo, que están dispuestas a trabajar, y que han realizado acciones específicas para encontrar empleo. Este indicador mide el número de personas desempleadas como porcentaje de la fuerza laboral y se ajusta de acuerdo con la temporalidad. La fuerza laboral se define como el número total de personas desempleadas más aquellas que cuentan con empleo. Los datos se basan en encuestas laborales (LFS, por sus siglas en inglés). Para los países de la Unión Europea donde la información de las encuestas no está disponible mensualmente, las cifras mensuales de desempleo son calculadas por el Eurostat (OECD, 2022).

Beneficio tributario: es una medida creada por el legislador con el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria del mismo, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales. Consejo de Estado (2014), Sala de lo contencioso administrativo, Radicado corto número (18865).

Renta exenta: son exenciones materializadas mediante la exclusión parcial o total de ingresos en la determinación de la renta líquida gravable dado que, por alguna característica especial, la Ley les ha otorgado el beneficio de gravarse tarifa de impuesto de renta sea cero (0). (Legis, 2022, Régimen explicado de renta)

Descuento tributario: los beneficios tributarios constituyen deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, presentes en la legislación tributaria que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes, generando menores ingresos para el Estado. (Ministerio de Hacienda, 2016, Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP, p. 240).

ZOMAC: son las zonas más afectadas por el conflicto armado. Las ZOMAC están constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio - ART. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016, Ley 1819 de diciembre 28 de 2016)

Zonas Francas: es un área geográfica delimitada dentro del territorio nacional de un país que se considera fuera de la aduana nacional para efectos fiscales y de comercio exterior. En Colombia, las zonas francas son espacios destinados a la industrialización, la comercialización de bienes y servicios, y la prestación de servicios, con un régimen tributario y aduanero especial que

busca promover la inversión, el empleo y la competitividad (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023).

2.3 Marco legal

En Colombia se han identificado diversas leyes en las que se han decretado normas para la generación de empleo, sin embargo, atendiendo el objetivo de la presente investigación se relacionan las Leyes y los decretos reglamentarios que crearon la medida objeto de estudio, así:

Ley 1955 de 2019: por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 cuyo artículo 268 crea la zona económica y social especial - ZESE, constitutivo del régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.

Decreto 2112 de 2019: por el cual se reglamenta el artículo 268 de la ley 1955 de 2019 del Régimen ZESE, estableciendo las condiciones y requisitos necesarios para la aplicación de la norma.

Ley 2010 de 2019: establece en su artículo 147 la inclusión de actividades de turismo y salud a la Zona Económica y Social Especial.

Decreto 1606 de 2020 Reglamentación de las actividades de salud y turismo: por el cual se reglamenta el artículo 147 de la ley 2010 de 2019 del Régimen ZESE, determinando las condiciones necesarias para la aplicación de los beneficios.

Ley 2069 de 2020: mediante su artículo 10, adiciona el párrafo No. 6 al artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, en el que se exceptúan a las sociedades que se inscribieron en el régimen ZESE durante el 2020, de cumplir el requisito de generación de empleo durante esa vigencia.

Identificados estos instrumentos normativos más adelante se abordará la norma con detenimiento en el acápite 4.2.2.

3. Metodología

Esta investigación es de tipo documental, y utiliza el método deductivo-analítico, lo cual implica la recolección de información para determinar posturas teóricas, conceptos y posiciones sobre el estudio del Régimen especial en materia tributaria ZESE, específicamente en lo concerniente con la generación de nuevos empleos directos en Norte de Santander, mediante fuentes como las bases de datos (scopus, vlex, scielo, dialnet, redalyc, legis, web o science, entre otras) y publicaciones específicas para el tema de estudio e igualmente en libros, capítulos de libros, entre otros.

De acuerdo con lo señalado por Hoyos (2000), la investigación documental como procedimiento científico busca generar una posición crítica frente a un aspecto de la realidad social. No se entiende como un producto terminado, sino que da lugar a otros interrogantes en nuevos campos de análisis.

La investigación por realizar será descriptiva, por cuanto el objetivo en este tipo de investigación es describir y caracterizar un fenómeno o situación tal como es, sin manipular variables o buscar relaciones causales. (Hernández, 2014, p.124)

Asimismo, la realización de este trabajo se fundamenta en una metodología de orden cualitativo, que “permite conocer la existencia de múltiples realidades y ver el escenario objeto de investigación, desde una perspectiva holística, así mismo, se aporta un punto de vista fresco, natural y holístico de la problemática a investigar”. (Hernández, 2014, p.39)

4. Resultados

La investigación se desarrolló involucrando el contexto social del departamento, las medidas económicas y tributarias puestas en marcha tanto en el campo territorial como nacional, la formalización empresarial y laboral, y finalmente, el quid del asunto, los cambios que ha presentado el indicador del desempleo durante los años 2020 a 2023.

4.1 Contexto social histórico del desempleo en Norte de Santander

Este capítulo se ocupará de abordar la historia del desempleo en Norte de Santander durante los últimos años a partir de las estadísticas, teniendo en cuenta los diferentes sectores económicos de la región, así como las medidas implementadas por el gobierno nacional para mitigarlo. Se analizará en primer lugar, un segmento de años anteriores a la creación del régimen especial, es decir, hasta el año 2019; y, en segundo lugar, la evolución desde el año 2020 hasta el año 2023.

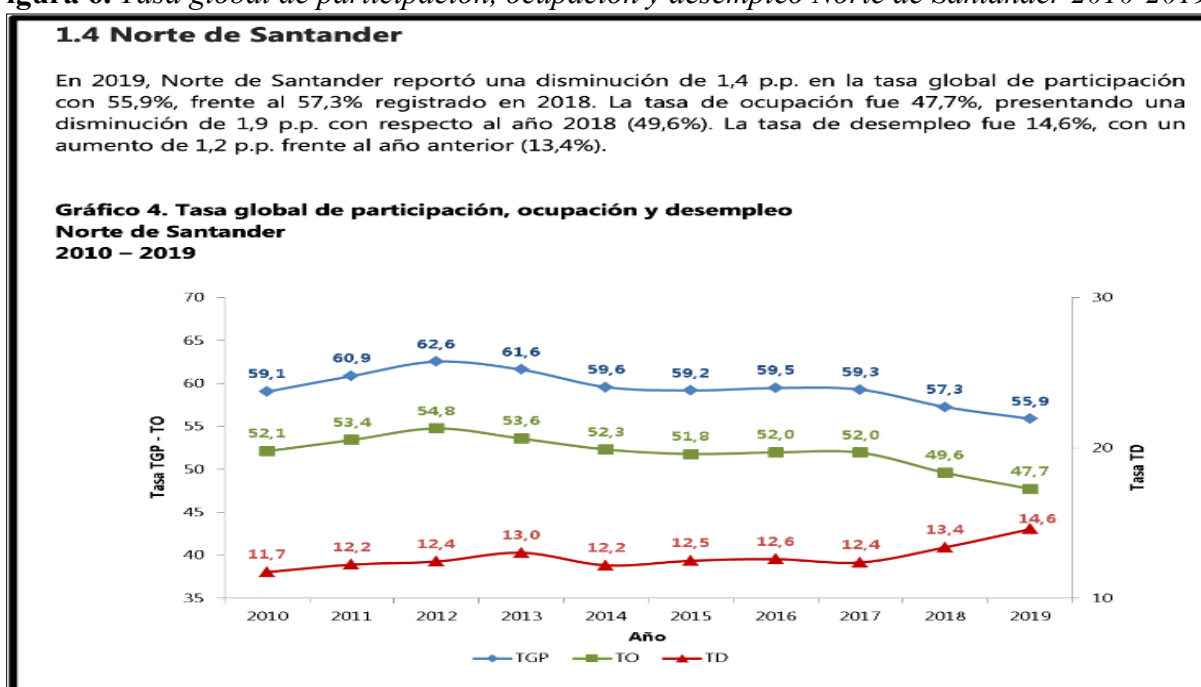
El Plan Departamental de Empleo de Norte de Santander - Convenio No.188, suscrito entre el Ministerio de Trabajo y la Fundación Panamericana para el Desarrollo - FUPAD, correspondiente al periodo 2013 a 2018, con el objetivo de fortalecer las políticas públicas de empleo, aduce palabras más palabras menos, que algunas de las principales causas de la poca capacidad de competencia de Norte de Santander, son el nivel educativo en formación de empresa; la ausencia de procesos y acompañamiento en los renglones productivos; la contaminación vegetal y en la producción pecuaria; los altos costos de transporte debido al mal estado de la red vial; el limitado acceso a créditos para emprendedores; entre otros.

Por tanto, se precisa establecer las cifras que históricamente han resaltado en cuanto al índice de desempleo en el departamento, así como los factores que han incidido en las mismas y los resultados obtenidos a partir de la implementación del régimen especial.

4.1.1 Evolución histórica del índice de desempleo en los últimos 5 años anteriores al 2019.

Norte de Santander, históricamente ha registrado un alto y constante nivel de desempleo a lo largo del tiempo, tal como se demuestra en las estadísticas presentadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

Figura 6. Tasa global de participación, ocupación y desempleo Norte de Santander 2010-2019.



Tomado de DANE, Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrada de Hogares, (2019)

En la gráfica reportada en el periodo comprendido entre 2010 y 2019, se observa que tanto la tasa global de participación como la tasa de ocupación, presentan una variación que es constante entre los años 2010 y 2017, la cual oscila en 60% y 53% respectivamente, generando una tasa de desempleo - TD - en el Departamento un promedio del 12%, sin embargo, al analizar la variación de la tasa de desempleo del año 2010 con el año 2019 se refleja que aumento del 11,7% al 14,6%.

Se resalta en este lapso el considerable incremento entre los años 2017 y 2019, en los cuales el alarmante indicador pasó del 12,4% al 14,6%.

Figura 7. Indicadores de mercado laboral- total nacional, departamental y Bogotá D.C., 2019-2019.

DOMINIO	TGP	TO	TD (2019)	TD (2018)	Variación TD
Tolima	62,9	53,3	15,3	12,8	+
Quindío	63,7	54,0	15,2	14,1	+
Norte de Santander	55,9	47,7	14,6	13,4	+
Meta	62,2	53,9	13,4	11,9	+
Cesar	56,9	49,4	13,2	11,2	+
Chocó	44,5	39,2	12,0	9,6	+
Valle del Cauca	66,8	58,8	11,9	11,3	+
Córdoba	60,7	53,9	11,2	8,3	+
Sucre	60,7	53,9	11,2	9,1	+
Antioquia	62,5	55,5	11,2	10,7	+
Caquetá	56,5	50,3	11,1	9,1	+
Cundinamarca	68,1	60,6	11,0	10,1	+
Caldas	56,9	50,7	11,0	10,1	+
Bogotá D.C.	69,0	61,5	10,9	10,5	+
Total Nacional	63,3	56,6	10,5	9,7	+
Cauca	59,1	53,1	10,2	8,9	+
Santander	67,3	60,9	9,6	7,7	+
Magdalena	56,3	51,2	9,2	7,0	+
Boyacá	55,8	51,0	8,6	7,4	+
Huila	62,8	57,7	8,2	9,2	-
Risaralda	61,8	57,1	7,6	7,6	=
Atlántico	63,0	58,5	7,1	7,7	-
La Guajira	66,6	62,3	6,5	4,6	+
Nariño	66,0	61,8	6,3	6,1	+
Bolívar	59,0	56,1	5,0	5,8	-

Tomado de DANE, Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrada de Hogares, (2019)

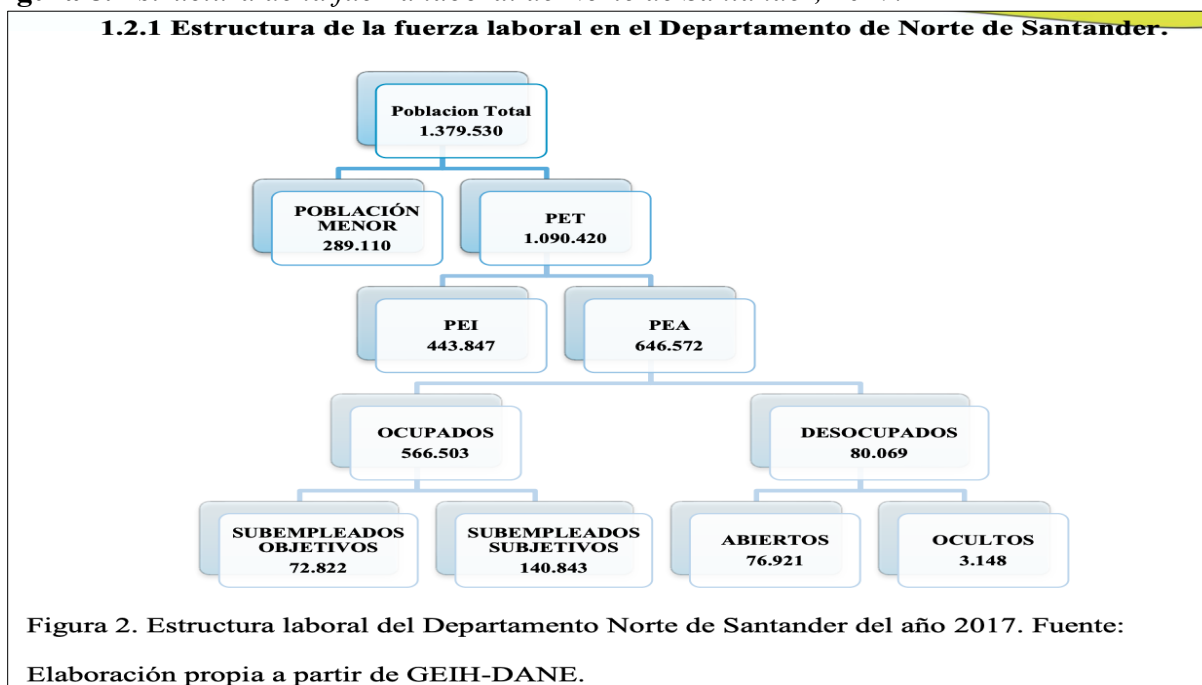
Además, en el mismo informe se puede apreciar que el Departamento se situó como el tercero de Colombia en el ranking de tasa de desempleo, lo cual denota la fuerte necesidad de poner en marcha estrategias de mitigación de la adversa situación que afrontan los nortesantandereanos.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD en su informe “NORTE DE SANTANDER, Retos y desafíos para el desarrollo sostenible”, la región a corte de 2019 registraba una población total de 1.402.695 habitantes, que representan el 2,84% de la población total de Colombia, según la proyección anual de habitantes 2019 presentada por el

DANE en su anexo “Serie nacional de población por área, para el periodo 1950-2019”, en la que estima una población total de 49.395.678 a corte 2019 (Naciones Unidas, 2019).

Una idea aproximada de lo que representa el indicador de tasa de desempleo, se observa en el informe “Mercado de trabajo en Norte de Santander: Estructura y comportamiento” (Observatorio económico y laboral, 2020) allí se expone el escenario laboral del departamento con cifras a 2017, (dos años antes de la creación del régimen aquí estudiado) basado en los resultados publicados por el DANE en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, en adelante GEIH.

Figura 8. Estructura de la fuerza laboral de Norte de Santander, 2017.



Tomado de “Mercado de trabajo en Norte de Santander: Estructura y comportamiento”, (2017)

Dicho documento determina la estructura de la fuerza de trabajo del departamento partiendo de una población total de 1.379.530 habitantes, de los cuales, al menos 289.110 eran menores de edad, arrojando como resultado que 1.090.420 habitantes integraban la población en edad de trabajar - PET. Esta categoría de acuerdo con lo señalado por el DANE en su portal de

preguntas frecuentes, incluyen menores desde los 12 años en adelante en las zonas urbanas, y desde los 10 años y más en zonas rurales.

Así mismo, de la PET se desprende la Población Económica Inactiva - PEI, que comprende a los habitantes que por diferentes razones o circunstancias no están en búsqueda de un empleo remunerado, y que para entonces ascendió a 443.847.

Luego, la diferencia entre la PET y la PEI arroja la cantidad de individuos que conforman la fuerza laboral y que están empleadas o buscando empleo. Esta categoría se denomina Población Económicamente Activa - PEA, y corresponde al restante de 646.572 habitantes.

Finalmente, la cantidad real de personas en condición de desempleo en Norte de Santander con corte a 2017, fue de 80.069, lo cual se desprende de multiplicar la tasa de desempleo informada por el DANE a 2017 que corresponde a 12,4%, por la población económicamente activa - PEA.

Lo anterior es solo un ápice de lo que representa la tasa de desempleo, que como se puede evidenciar incluye la apreciación de múltiples factores y criterios para su determinación.

Por otro lado, en el informe denominado “MERCADO LABORAL URBANO- RESULTADOS 2019: CÚCUTA”, de la Dirección de estudios económicos del Departamento Nacional de Planeación - DNP, se informó como resultado del análisis del comportamiento del desempleo específicamente en Cúcuta como área metropolitana y capital de Norte de Santander, lo siguiente:

En 2019, Cúcuta redujo su tasa de desempleo en 0,5 puntos porcentuales, ubicándose en 15,8%, siendo una de las cuatro áreas metropolitanas con un comportamiento a la baja y situándose como la segunda ciudad con el desempleo más alto entre las 13 ciudades analizadas, luego de Ibagué. Entre las cifras que explican este resultado, se destaca el descenso de la tasa femenina, la reducción del desempleo en los jóvenes de 18 a 24 años y

la creación de más de 1.100 puestos de trabajo. Por otro lado, la ciudad presentó el aumento más alto de la informalidad entre las ciudades analizadas y continúa siendo el área metropolitana con las mayores tasas en el indicador. Pese a ello, se destaca que las mujeres sostienen una informalidad inferior a la de los hombres, siendo la única área metropolitana donde se observa esta “brecha invertida” (Dirección de estudios económicos del Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2019, p.1).

En el caso de la ciudad de Cúcuta, se concluye que, pese al alto índice de informalidad laboral en la ciudad, el desempleo disminuyó en 0,5 puntos porcentuales, y aunque este pudiera ser un aliciente para el gobierno departamental, lo cierto es que esta se posicionó como la segunda área metropolitana de mayor desempleo y la primera en informalidad entre las 13 analizadas en el informe referido.

Finalmente, el Congreso de República de Colombia, en su exposición de motivos del proyecto de ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, contenida en la gaceta No. 33 de 2019, planteó entre otros, los siguientes argumentos justificativos de la creación del régimen especial:

- “Por su parte, el desempleo nacional del 9,4 sigue siendo uno de los más altos en América Latina y afecta a 2.300.000 personas. Si bien entre 2009 y 2015 tuvo una disminución continua, en los últimos tres años ha tendido a incrementarse mostrando una relación inversa con respecto al ciclo económico. Este fenómeno es más intenso en las áreas urbanas, en los jóvenes, en las mujeres, y en las personas con bajo nivel educativo. Los departamentos con mayor desempleo son Quindío 13,5; Norte de Santander 12,4 y Meta 12,2 y entre las ciudades están Quibdó 18,6; Armenia 16,5 y Cúcuta 15,5.”

- “De otra parte, la región Santanderes exhibe un alto grado de informalidad. El área metropolitana de Cúcuta tiene la mayor proporción de población ocupada informal, entre las 13 ciudades y las áreas metropolitanas más importantes del país, junto con la tasa de desempleo más alta de este mismo grupo. Por departamentos, Norte de Santander tiene un porcentaje de trabajadores formales de solo 22. Si bien Santander exhibe una mayor formalidad, su porcentaje de trabajos formales es inferior al de departamentos de similar desarrollo como Cundinamarca o Antioquia, Ministerio del Trabajo, 2017”
- “A su vez, en 2017 Cúcuta fue la cuarta ciudad del país con mayor pobreza monetaria. En pobreza multidimensional, la región Santanderes ha reducido el índice al mismo ritmo que el nacional, de 35 en 2009 a 20,4 en 2017. Si bien Norte de Santander evidencia un índice mayor de 22,6 frente a Santander de 20, esta realidad es consecuencia de unas dinámicas propias a la región del Catatumbo, derivadas de su posición fronteriza y de los rezagos del conflicto. Ante dichas circunstancias, se establecerá un plan especial para la región, mediante el cual se establecerán las estrategias para mejorar la calidad de vida de sus habitantes”.

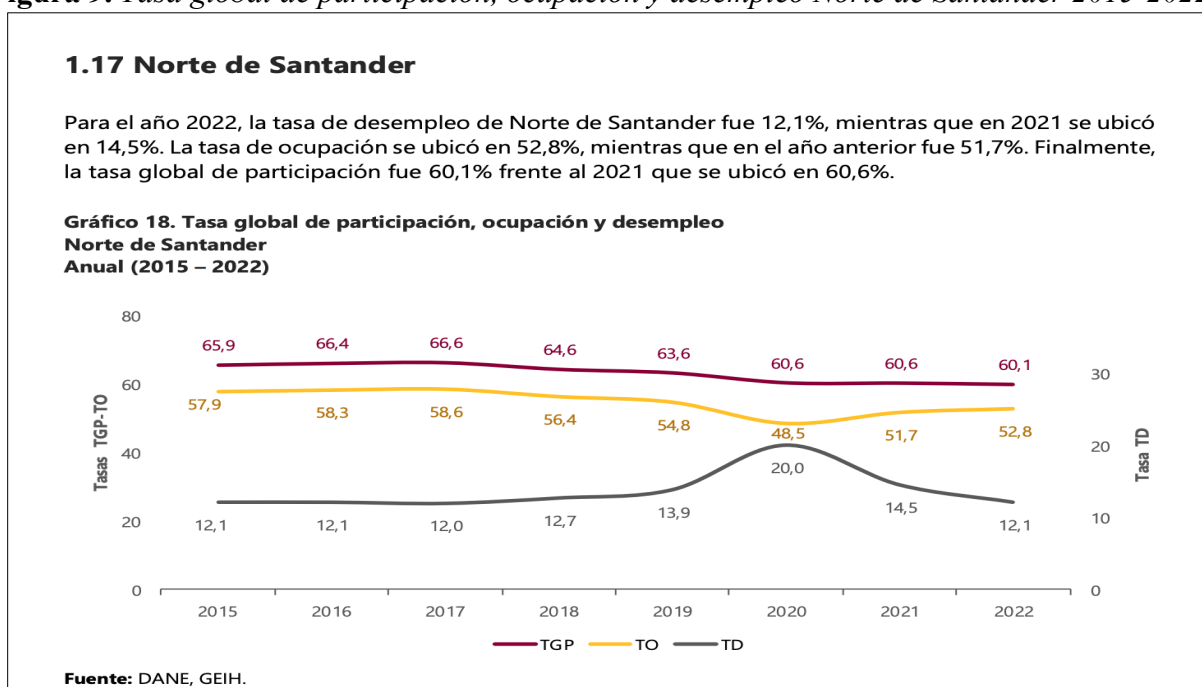
En consideración a lo anteriormente descrito, el proyecto de ley propuso la implementación de un régimen especial en materia tributaria en algunos departamentos con altos índices de desempleo como Norte de Santander, para lo cual los denominó Zona Económica y Social Especial - ZESE, con el fin de que dicho régimen obre como mecanismo para incrementar el número de empleados formales, disminuyendo así las brechas de desigualdad y pobreza en las regiones afectadas; y ya que el mismo rescata como principal obstáculo de la generación de empleo los altos costos de crear empresa, compuestos por tributos nacionales y cargas laborales, la estrategia se

verá materializada en disminución de impuestos y exención del mecanismo de retención anticipada de impuestos.

4.1.2 Evolución histórica del índice de desempleo en los últimos años posteriores a 2019

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Norte de Santander registra los siguientes índices de desempleo durante los años siguientes a la entrada en vigor del régimen ZESE, es decir, a partir del año 2020:

Figura 9. Tasa global de participación, ocupación y desempleo Norte de Santander 2015-2022.



Tomado de DANE, Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrado de Hogares, (2022)

De acuerdo con los datos consignados en la gráfica anterior, se observa que entre 2018 y 2022, la Tasa de desempleo - TD - osciló entre el 12,7 y el 12,1. Sin embargo, se destaca la

significativa variación entre 2020 y 2022, que pasó de un índice de 20,0 a 12,1. La importante disminución se presenta tres años después de entrar en vigor la creación del Régimen ZESE implementado mediante la ley 1955 de 2019.

En este punto, es muy importante mencionar en lo concerniente al año 2020, que la pandemia generada por el virus SARS-COV-19 ocasionó además de pérdidas humanas, consecuencias económicas y materiales en todos los sectores de la economía nacional, influyendo directamente en la generación de empleo, como era de esperarse, debido principalmente al cierre de establecimientos de comercio y la imposibilidad de continuar con el desarrollo de las operaciones empresariales con normalidad, ocasionando un considerable incremento del desempleo en Norte de Santander, que cerró el año 2020 con un índice de desempleo del 20,9; cifra que no se había observado desde inicios de los años 2000.

Por otro lado, como ya se mencionó, cinco años antes de la promulgación de la iniciativa contenida en la ley objeto de estudio, es decir, entre 2015 y 2019, Norte de Santander presentó una TD de constante creciente que osciló entre el 12,1 y el 13,9. Con lo cual se deduce que antes de la existencia del régimen especial en comento, y sin la influencia de la pandemia COVID-19, los esfuerzos del gobierno nacional por disminuir la TD de la región fueron en vano. Sobre los resultados obtenidos en materia de generación de empleo posterior al régimen especial se ahondará más adelante.

4.1.3 Análisis del desempleo por sectores económicos

En principio, el inciso 2 del artículo 268 de la Ley objeto de estudio estableció que el beneficio tributario aplicaba a sociedades comerciales; luego, el decreto 2112 de 2019 reglamentó las actividades económicas cuyos ingresos podrían ser sometidos al beneficio tributario,

incluyendo los obtenidos en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y comerciales, y dejando de lado otros sectores como el de servicios, salud, construcción, actividades profesionales, científicas y técnicas, educación, entre otras. Posteriormente, en ejercicio del derecho, las actividades del sector salud y turismo fueron incluidas mediante el artículo 147 de la Ley 210 de 2019 reglamentadas en el decreto 1606 de 2020.

Por otro lado, de acuerdo con lo informado por el DANE en su Boletín Técnico por Departamentos 2022, en el cual presenta al sector de comercio y reparación de vehículos, como la rama de mayor generación de empleo en Norte de Santander, con 140 mil ocupados, seguido de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, que alcanza la cifra de 108 mil.

En efecto, se puede inferir que la tasa de desempleo no se presenta de la misma manera en todos los sectores de la economía, dadas las diferentes condiciones sociales, geográficas, culturales y demás que inciden en el desarrollo de la actividad económica. Un claro ejemplo de esto es el sector de actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, que a pesar de que su operación requiere de gran capital humano, registra altos índices de desempleo que obedecen principalmente a la informalidad e ilegalidad de quienes las ejecutan.

Figura 10. Población ocupada según ramas de actividad CIU 4 A.C (en miles).

Norte de Santander Serie anual 2015-2022						
Concepto						
		2018	2019	2020	2021	2022
Total ocupados		624	637	586	636	656
No informa		0	0	0	0	0
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca		120	112	113	102	108
Explotación de minas y canteras		5	4	4	7	8
Industrias manufactureras		65	69	61	65	66
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos		7	7	8	8	11
Construcción		38	39	35	53	51
Comercio y reparación de vehículos		139	139	130	139	140
Alojamiento y servicios de comida		45	49	38	48	45
Transporte y almacenamiento		44	45	42	46	46
Información y comunicaciones		7	6	5	6	6
Actividades financieras y de seguros		7	5	4	6	7
Actividades inmobiliarias		4	4	3	5	4
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos		30	36	29	37	43
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana		63	65	68	64	68
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios		51	57	45	53	52

Tomado de DANE, Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrada de Hogares, (2022)

En el gráfico se observa que, uno de los sectores con menor tasa de ocupación es el de actividades inmobiliarias, que alcanza con corte a 2022, un total de 4 mil ocupados en el departamento; seguido de información y comunicaciones, con 6 mil ocupados, y actividades financieras y de seguros, con 7 mil. Por último, entre los sectores económicos con una cifra de ocupación de un solo dígito se encuentra la actividad de explotación de minas y canteras, con un total de ocupación de 8 mil personas.

La tasa de ocupación varía considerablemente entre los diferentes sectores de la economía, posicionando el sector de Comercio y reparación de vehículos como el principal promotor de empleos a nivel nacional, con corte a 2022.

La clasificación del nivel de desempleo por sectores de la economía le permite al gobierno nacional tener una noción más cercana de las necesidades relativas a la formalización y generación de empleos por sector de la economía, de suerte tal que, se definen beneficios tributarios para ramas de actividad en específico con el fin de fortalecerlas.

Del comportamiento histórico de la población ocupada por rama de actividad durante los años 2018 a 2022 referenciado arriba como *Ilustración 4*, se destaca respecto de las actividades económicas señaladas en el artículo 268 del PND 2018 - 2022, a saber, agropecuarias, industriales y comerciales, lo siguiente:

- El sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca presentó un comportamiento decreciente entre 120 mil y 108 mil ocupados en el departamento de Norte de Santander, pese a la implementación del régimen especial en materia tributaria.
- Por otro lado, el sector de industrias manufactureras cerró el año de la promulgación de la ley ZESE, esto es 2019, con un total de ocupación de 69 mil personas.
- Por último, la actividad de comercio y reparación de vehículos mantuvo un comportamiento estable entre 139 mil y 140 mil empleados en el sector durante el periodo 2019 - 2022.

Así las cosas, se advierte en el renglón denominado “Total ocupados”, que el nivel de ocupación pasó de 637 mil en 2019 a 656 mil en 2022, reflejando un incremento de 19 mil nuevos empleos.

4.2 Medidas adoptadas en materia económica y tributaria para combatir el desempleo en Colombia aplicadas al Departamento de Norte de Santander, con énfasis en el régimen ZESE

La preocupación y el empeño demostrado por los mandatarios de Colombia en procura de conseguir la disminución del desempleo ha sido manifestada a lo largo de los últimos años en estrategias y medidas monetarias o no que conlleven a incrementar el número de empleos directos en Norte de Santander y el resto del país, tal como se plantea en adelante.

En el mismo sentido que el gobierno colombiano ha decretado y establecido estrategias de carácter monetario para hacer frente al índice de desempleo a nivel nacional y departamental, se

han establecido diferentes alternativas de creación de empresa y fomento del empleo consistentes en el otorgamiento de beneficios tributarios, a saber:

4.2.1 Antecedentes normativos - medidas económicas y tributarias adoptadas antes del Régimen ZESE

Zonas Francas. Ley 1004 de 2005: las Zonas Francas en Norte de Santander son un elemento clave en la estrategia de desarrollo económico de la región. Estas áreas ofrecen una serie de ventajas para las empresas y los inversionistas que deciden establecerse en ellas, lo que contribuye al crecimiento económico y la generación de empleo en la zona. Algunos de los argumentos para su importancia incluyen (Equipo de Redactores Legis, 2021):

Promoción de la inversión: las zonas francas son un imán para las inversiones tanto nacionales como extranjeras. El régimen especial de estas áreas, que ofrece exenciones fiscales y beneficios aduaneros, reduce los costos operativos para las empresas y las hace más atractivas para los inversionistas que buscan oportunidades de negocios rentables.

Generación de empleo: la creación de empleo es un componente fundamental de las zonas francas. A medida que las empresas se establecen y crecen en estas áreas, se requiere una fuerza laboral local para satisfacer la demanda de mano de obra. Esto contribuye directamente a la reducción del desempleo en la región, un problema que muchas áreas de Colombia enfrentan.

Estímulo al comercio exterior: las zonas francas facilitan las operaciones de importación y exportación al brindar facilidades aduaneras. Esto promueve el comercio exterior y ayuda a las empresas locales a acceder a los mercados internacionales, lo que, a su vez, fortalece la economía regional.

Por lo tanto, las zonas francas en Norte de Santander desempeñan un papel fundamental en la promoción de la inversión, la generación de empleo y el estímulo de la actividad económica. Su presencia contribuye significativamente al desarrollo económico y social de la región.

Los beneficios tributarios más importantes que se obtienen como usuarios de las zonas francas de acuerdo con la Ley 1004 de 2005 incluyen:

- Tarifa preferencial del impuesto sobre la renta y complementarios del 20%. Esta es una tasa muy baja en comparación con la tasa de tributación actual para las demás organizaciones empresariales que es del 35%.
- Exención del impuesto sobre las ventas con derecho a devolución bimestral por las compras de “materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios”.

De esta manera, se incentiva considerablemente la promoción del empleo en el departamento objeto de estudio y por supuesto, a nivel nacional. Es así como, el actual ministro del Comercio Industria y Turismo de Colombia, Germán Umaña Mendoza, afirmó a mediados de 2023, que “en Colombia actualmente existen 120 zonas francas (78 son Zonas Francas Permanentes Especiales y 42 Permanentes), que han generado inversiones acumuladas de 46 billones de pesos y generan 152.000 empleos en 22 departamentos del país” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MINCIT, 2023, p.48).

Como resultado se tiene que, el aporte en términos de cantidad de empleos formales aportados por los usuarios de zonas francas es considerable, gracias a los valiosos beneficios tributarios otorgados a las empresas dentro de este régimen. Específicamente en Norte de

Santander, la Zona Franca de Cúcuta, tras la reapertura oficial de la frontera del Departamento con Venezuela en septiembre de 2022, el director regional de la Cámara Colombo Venezolana, Víctor Méndez, aseguró que tras el inicio del intercambio comercial entre los dos países se esperan reactivar cerca de 1.200 empleos en la capital Nortesantandereana. (Proyecto Migración Venezuela, 2020)

Ley de formalización y generación de empleo. Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010: la introducción de esta Ley tuvo como objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010). A través de ella se dispuso a diseñar y promover diferentes programas sociales encaminados a fortalecer el sector empresarial de suerte tal que se evidenciara un incremento en las posibilidades de acceso al empleo formal.

Las principales motivaciones tenidas en cuenta para la creación de este mandato incluyen:

- Las preocupantes cifras de desempleo e informalidad laboral;
- Limitada contratación formal, que conlleva al aumento de la informalidad;
- Necesidad de apoyo a pequeñas y medianas empresas, que constituyen uno de los motores más importantes de la economía;
- Reducción de informalidad, a fin de mejorar las condiciones laborales garantizando el acceso a todos los servicios.

Los beneficios fiscales ofrecidos por esta norma incluyeron:

- a) Progresividad en la tarifa del impuesto sobre la renta para pequeñas empresas constituidas a partir de su promulgación, así:

- 0% durante los dos primeros años.
- 25% para el tercer año.
- 50% para el cuarto año.
- 75% para el quinto año.

b) De la misma manera, la norma dispuso la progresividad en el pago de aportes parafiscales del 0% al 100% del valor total a pagar durante los años 1 al 6 para empresas creadas a partir de la Ley.

c) Por último, incluyó el beneficio de progresividad en el costo de matrícula y renovación ante cámara de comercio.

d) Descuento tributario por el valor de los aportes parafiscales por la contratación de mujeres mayores de 40 años.

Plan Departamental de Empleo del Norte de Santander 2013-2018: en el Plan Departamental de Empleo del Norte de Santander, para el periodo 2013 – 2018, convenio 188 entre el Ministerio de trabajo de Colombia y la Fundación Panamericana para el Desarrollo - FUPAD, cuyo objetivo principal fue “fortalecer las políticas públicas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos de las regiones”, se establecieron acciones tendientes a resolver la problemática laboral del departamento, tales como, fortalecer la presencia institucional del gobierno nacional, y en el ámbito departamental, crear un centro de atención laboral y un observatorio laboral para promover el empleo en la región; adicionalmente, se buscó fortalecer desde los municipios el fomento al empleo.

El plan se basó en un mapeo departamental realizado a corte de 2012 que midió la magnitud del empleo y el trabajo, en el que se señaló principalmente lo siguiente (ver figura 11):

1. El total de desocupados al corte en mención ascendió a 79.719, correspondiente a un índice de desempleo del 12,4%.
2. La Población Económicamente Activa - PEA, registró un total de 640.676 personas, que representan el 0.49 de la Población Total - PT.
3. La Población Económicamente Inactiva - PEI, representó el 29% de la PT.

Figura 11. Estructura de la población desde el punto de vista del mercado laboral, departamental de Norte de Santander, año 2012

Tabla 3. Estructura de la población desde el punto de vista del mercado laboral, Departamento de Norte de Santander, año 2012									
Numeral 1. Estructura general									
PT - Población Total	1.320.781	Part % al total nacional	2,9	PET - Población en Edad de Trabajar	PEA - Población Económicamente Activa		Ocupados		
					640.676		560.958		
			1.024.068	Participación [PT]	0,49	Desocupados			
				Participación [PET] "TGP"	0,63	79.719			
			Participación [PT]	0,78	Pobla. Económ. Inactiva				
					383.392				
					Participación [PT]	0,29	Tasa de desempleo 12,4		
					Participación [PET]	0,37	Tasa de informalidad 80,0		
			Población < 10;12 años				Tasa de subempleo subjetivo 28,2		
			296.713				Tasa Global de Participación 62,6		
Participación [PT]	0,22			Tasa de Trabajo Infantil (TTI) "Cúcuta y AM" 6,5					
				Tasa de Trabajo Infantil ampliada por oficios del hogar (TTIA) "Cúcuta AM" 9,4					

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) anual por departamento, 2012. Diseño: Fundación Panamericana para el Desarrollo Colombia (FUPAD)

Tomado de Plan Departamental de Empleo del Norte de Santander, FUPAD, (2014)

Del estudio socioeconómico efectuado en desarrollo del convenio, se resaltan los siguientes Factores que afectan el mercado laboral en el departamento:

- “Falta de acompañamiento a las asociaciones productivas y MiPymes creadas, en los procesos de autogestión, acceso a recursos, convocatorias, mercados, canales y alianzas para la comercialización, etc., y, por tal razón no pueden desarrollarse de manera adecuada, a un ritmo constante, y tienden a desaparecer pronto.

- Los productores tienen problemas de acceso a algunos mercados de mejor valor y más seguros para la actividad, debido a que no cuentan con fincas con registro ICA; la imposibilidad de compra en viveros certificados también dificulta el acceso, ya que no se cuenta con trazabilidad en los productos y un valor agregado como exige el mercado.
- En el departamento se evidencia una débil y casi nula articulación entre entidades para la coordinación de procesos, políticas, recursos y acceso a información estratégica, centralizada y verídica del empleo, que permita realizar la toma de decisiones tanto pública como privada.”

Por otro lado, en relación con las acciones en marcha para resolver los problemas del mercado laboral, la investigación refiere que el departamento cuenta con el apoyo y gestión de diferentes entidades gubernamentales, del orden nacional y territorial, acentuando la ausencia de gestión departamental:

1. Ministerio de Trabajo: Inspección, vigilancia y control.
2. Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA: Agencia pública de empleo, oferta de vacantes.
3. Ministerio de Minas y Energía-Ecopetrol: Programa de reconversión laboral para vendedores de gasolina de contrabando.
4. Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo - ORMET: Liderado por universidades que propenden la articulación entre sector público y privado en relación con el mercado laboral.

Además, dicho plan buscó identificar los principales gremios económicos encargados de la situación de empleo y generación de ingresos constituidos a nivel departamental, encontrándose los siguientes:

Figura 12. *Gremios más representativos de Norte de Santander.*

Tabla 15. Gremios más representativos de Norte de Santander	
Gremios	Objetivos
COTELCO Capítulo Norte de Santander	Agremiar y representar a los empresarios de la industria Hotelera en Colombia, uniendo esfuerzos que contribuyan a su competitividad y al desarrollo sostenible del sector turístico.
FENALCO Norte de Santander	Gremio empresarial que representa, orienta y promueve el comercio y los servicios formales, fomentando su desarrollo sectorial, y apoya su fortalecimiento y modernización empresarial dentro de criterios de orientación al cliente, sostenibilidad financiera, desarrollo de las personas, servicios y generación de beneficios con procesos permanentes de innovación y aprendizaje de la organización.
Comité Departamental de Cafeteros Norte de Santander	Este representante gremial actúa en beneficio de los agremiados de toda la nación y ejercer sus funciones procurando el bien común de los productores, de la actividad cafetera y de la economía nacional. Tiene además, la condición de vocero especial de los caficultores del departamento según su renglón y la obligación de informar a los agremiados sobre los temas de su gestión, recibir sus inquietudes y velar por sus intereses.
Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas Acopi – Norte de Santander-	Gremio que contribuye al desarrollo y crecimiento del sector empresarial facilitando y liderando procesos de formación permanente, innovación, tecnología, calidad, asociatividad, orientación empresarial, estrategias de mercadeo y representación gremial.
ACODRÉS Capítulo Norte de Santander	El gremio que representa los intereses de la industria gastronómica colombiana, bajo unos principios de ética empresarial y solidaridad con el desarrollo del país. La asociación está organizada como una federación en la cual cada capítulo propende por los intereses locales de sus afiliados y por el desarrollo sostenible de su región.
Cámara de Comercio de Cúcuta	Institución de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro que cumple funciones delegadas por el Estado, promueve, gestiona y orienta sus recursos y acciones para el mejoramiento de la productividad y la competitividad de las empresas y entidades del departamento de Norte de Santander, a la vez que impulsa el emprendimiento en la región.
Asociación Colombiana de Ingenieros Norte de Santander	La asociación tiene por objeto agrupar a los profesionales de la ingeniería y propender por su bienestar, unión y permanente actualización.

Fuente: Elaboración propia a partir de información en páginas institucionales de cada gremio.

Tomado de Plan Departamental de Empleo del Norte de Santander, FUPAD, (2014)

Finalmente, el Plan Departamental de Empleo del Norte de Santander propuso como meta cuantitativa la generación de al menos 30.000 empleos en el departamento entre 2013 y 2017, a través de diferentes estrategias, iniciativas y desarrollo de proyectos de apoyo y gestión descritos en el documento y que a grandes rasgos se distribuyen en seis ejes estratégicos:

- Desarrollo y competitividad
- Promoción y fortalecimiento de emprendimientos

- Formación y capacitación laboral
- Intermediación laboral y colocación
- Coordinación institucional y fortalecimiento de capacidades territoriales
- Fortalecimiento normativo y diálogo social

En conclusión, el Plan desarrollado por el Ministerio de Trabajo de Colombia y la Fundación Panamericana para el Desarrollo - FUPAD, fue un esfuerzo significativo adelantado por el Departamento en aras de contribuir a la generación y formalización de empleo durante los años 2013 a 2017.

Plan de Desarrollo Departamental de Norte de Santander 2016 - 2019 “Un Norte productivo para todos”: el plan de desarrollo departamental de Norte de Santander para el período 2016-2019, titulado "Un Norte productivo para todos", se enfocó en impulsar una mayor productividad y competitividad en los sectores sociales, con un enfoque especial en la inclusión social y la paz. Dentro de sus ejes transversales, una de las metas fundamentales fue facilitar la generación de empleo mediante la promoción del emprendimiento.

El plan de desarrollo representó un esfuerzo conjunto entre el gobierno departamental, la sociedad civil y el sector privado para construir un futuro próspero y equitativo para los habitantes de Norte de Santander. Su implementación abarcó una serie de proyectos y programas concretos que buscaban transformar positivamente la vida de la población y sentar las bases para un desarrollo sostenible en la región.

En lo relacionado con la tasa de desempleo del Departamento, el plan contempló un eje estratégico denominado “Productividad y competitividad”, en el que se formularon entre otras, las siguientes metas tendientes a disminuir la significativa tasa.

Figura 13. Metas para la disminución del desempleo formuladas por el Plan Departamental 2016-2019 “Un Norte Productivo para Todos”.

1.2.5 CAPITAL HUMANO BASE PARA LA PRODUCTIVIDAD EFECTIVA	1.2.5.1 El empleo como un servicio publico	Un (1) convenio interinstitucional para el Fortalecimiento de las oficinas del servicio público de empleo
		Un (1) convenio interinstitucional para formulación de los procesos de capacitación en las apuestas productivas del departamento
		Un (1) convenio interinstitucional para caracterización de la población con discapacidad y promover su inclusión al mercado laboral
		Sensibilizar a 200 empresas sobre el programa de los 40 mil nuevos empleos y los beneficios de la ley de empleo juvenil
		Realizar Un (1) Convenio de cooperación con el Observatorio Regional del Mercado de Trabajo – ORMET – de Norte Santander
		Realizar 4 ferias de empleo en articulación con los operadores del Servicio Público de Empleo
		Un (1) convenio interinstitucional para el Fortalecimiento de las oficinas del servicio público de empleo
		500 víctimas del conflicto armado, incluidas en el servicio público de empleo
	1.2.5.2 Formalización laboral y empresarial	Un (1) convenio interinstitucional para apoyar Cien (100) MIPYMES con asesoría técnica (outsourcing) en procesos administrativos y de mercadeo
		Un mil (1.000) habitantes de la población rural afiliado al sistema de seguridad social
		Un (1) convenio con COLPENSIONES para promover el programa Beneficios Económicos Periódicos BEPS
	1.2.5.3 Promoción a empresarios que consolidan la productividad, competitividad e innovación	Un (1) convenio interadministrativo para la caracterización de la informalidad laboral y empresarial de las zonas urbanas del departamento
		Un (1) convenio interadministrativo para exaltar empresarios sobresalientes del departamento

Tomado de Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2016-2019 “Un Norte Productivo Para Todos”

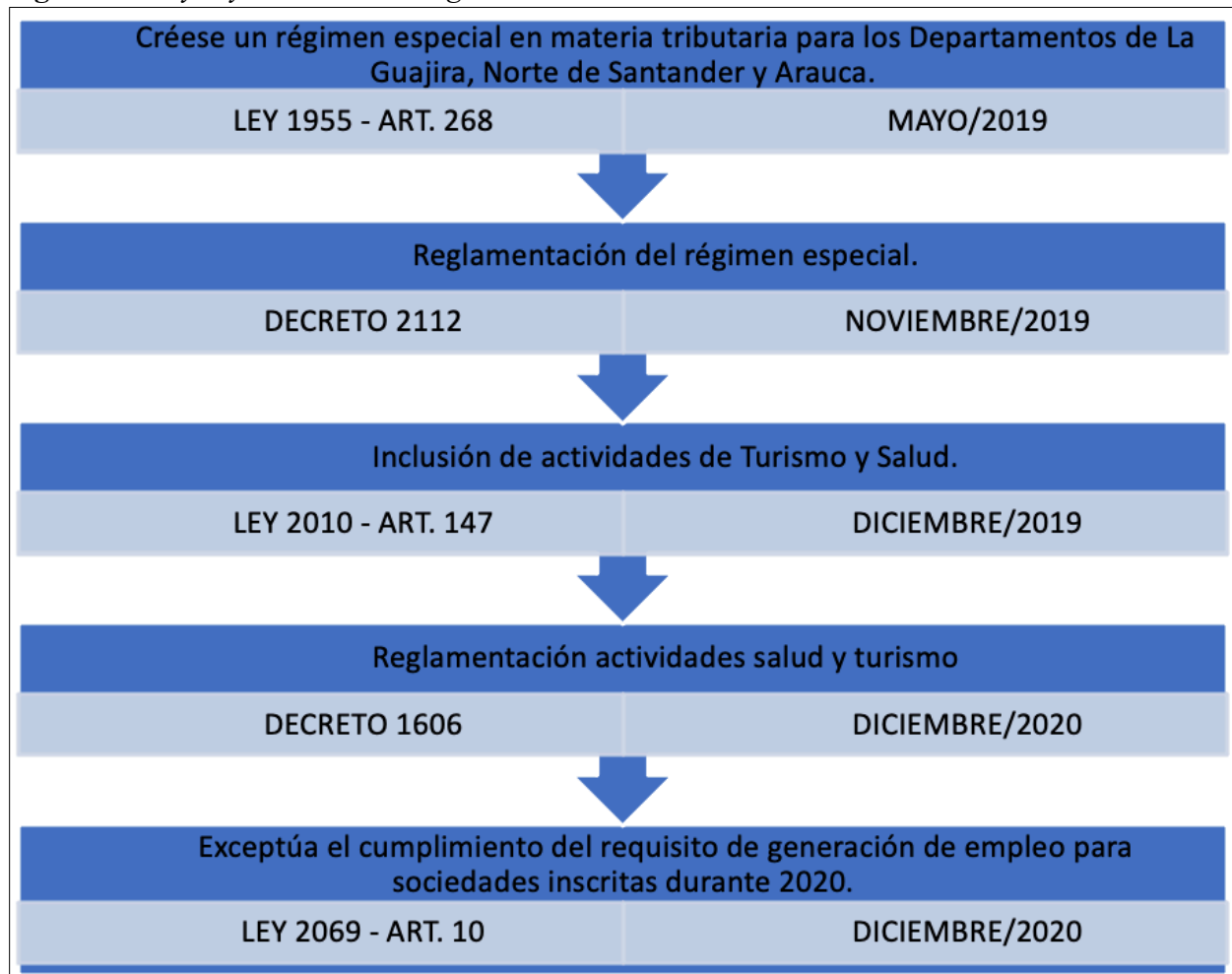
Aunque el Plan Departamental no concluye una meta cuantitativa de empleos nuevos a generarse con ocasión de este, se puede observar una estrategia de sensibilización de 200 empresas sobre el programa de creación de 40 mil nuevos empleos a través de la ley de empleo juvenil.

4.2.2 Régimen Especial en materia tributaria para empresas de las Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE

4.2.2.1 Creación. En el marco de la preocupación gubernamental por frenar el crecimiento del desempleo en Colombia, el congreso de la república aprobó la creación del régimen tributario especial para las denominadas Zonas Económicas y Sociales Especiales – ZESE, ubicadas geográficamente en los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, con el fin de atraer inversión nacional y extranjera con el propósito de generar empleo y mejorar la calidad de vida de sus habitantes

La medida fue incorporada mediante el Plan Nacional de Desarrollo – PND para el periodo 2018 – 2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”, correspondiente al gobierno del presidente Iván Duque Márquez. En principio cobijó las sociedades que se constituyeran en la ZESE durante los tres años siguientes (2019 – 2022) y aquellas existentes que se acogieran al mismo durante el mismo periodo, siempre y cuando demostraran un incremento de al menos el 15% del empleo directo generado, en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y comerciales. Posterior a su reglamentación, en el mismo año, se incorporaron al beneficio las sociedades pertenecientes al sector salud y turismo. Finalmente, con ocasión a la pandemia mundial generada por el virus SARS-COV-19, se exceptuó del cumplimiento de incremento de empleo directo a las sociedades acogidas durante el año 2020.

Las leyes y decretos asociados a la creación y reglamentación del régimen objeto de estudio se resumen en la siguiente línea de tiempo:

Figura 14. *Leyes y decretos del Régimen ZESE.*

Adaptado de Leyes y decretos, producción propia

4.2.2.2. Requisitos. Los requisitos legales para pertenecer y permanecer en el régimen especial, para empresas nuevas y existentes, fueron los siguientes:

- Constituirse en una ZESE a partir del 25 de mayo de 2019 y antes del 24 de mayo de 2022.
- Desarrollar actividades industriales, agropecuarias, comerciales, de salud y turismo, dentro de la ZESE.
- Encontrarse inscrita en el registro mercantil de cámaras de comercio.

- Acreditar el empleo directo generado para empresas existentes a la entrada en vigencia de la Ley: Mínimo 15% del promedio de los dos últimos años (2018-2019), que en ningún caso podrá ser inferior a 2 y mantenerlo durante los periodos gravables de aplicación del régimen especial en materia tributaria.
- Acreditar el empleo directo generado para empresas constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley: Mínimo el 15% del promedio de trabajadores vinculados desde su constitución a la fecha de aplicación al régimen, que en ningún caso podrá ser inferior a 2, y mantenerlo durante los periodos gravables de aplicación del régimen especial en materia tributaria.
- Cumplir con el envío de información: Antes del 30 de marzo de cada año, deberá enviar al correo de correspondencia de la Dirección Seccional de cada ciudad que hace parte de la zona especial, lo siguiente:
 1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los departamentos a los que se refiere el presente artículo y que se acoge al régimen de la ZESE.
 2. Certificado de Existencia y Representación Legal.
 3. Las sociedades constituidas a la entrada en vigencia de la presente Ley, además deben acreditar el incremento del 15% en el empleo directo generado, mediante certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años y las planillas de pago de seguridad social respectivas.

4.2.2.3. Beneficios. Una vez promulgada la Ley 1955 de 2019, la fecha máxima para constituir sociedades dentro las ZESE o acogerse al régimen especial en materia tributaria venció

el 24 de mayo de 2022; las sociedades nuevas o existentes que cumplieron los requisitos establecidos en la norma y fueron admitidas en el régimen accedieron a los beneficios fiscales contemplados en la norma, que, a partir de la fecha de constitución o vinculación, incluyen:

Año 1 al 5:

- Tarifa 0% (Cero) del impuesto sobre la renta y complementarios.
- Exención de la sujeción de retenciones en la fuente.

Año 6 al 10:

- Tarifa 50% (Cincuenta) de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios.
- Tarifa de retenciones en la fuente proporcional a la tarifa del impuesto sobre la renta.

4.2.3 Otras medidas señaladas con posterioridad al Régimen ZESE

Contratación de jóvenes entre los 18 y 28 años. Ley 2010 de 2019: por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico y el empleo entre otros fines, adiciona (mediante su artículo 88) el artículo 108-5 del Estatuto Tributario, denominado “Deducción del primer empleo”, contempla el beneficio de la deducción del 120% de “los pagos que realicen por concepto de salario, en relación con los empleados que sean menores de veintiocho (28) años, siempre y cuando se trate del primer empleo de la persona. La deducción máxima por cada empleado no podrá exceder ciento quince (115) UVT mensuales y procederá en el año gravable en el que el empleado sea contratado por el contribuyente.” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019)

Programa de apoyo al empleo formal – PAEF. Decreto 639 del 08 de mayo de 2020: Con ocasión a la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus SARS COVID-19 y en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el gobierno de Colombia en

mayo de 2020, el Gobierno Nacional en conjunto con el Ministerio de Hacienda y crédito público entre otros, crearon el Programa de apoyo al empleo formal – PAEF con el fin de contrarrestar los efectos de la pandemia sobre el índice de desempleo en el país.

En dicho decreto se lee textualmente que, el PAEF “otorgará al beneficiario de este un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por cuatro veces dentro de la temporalidad del Programa, *con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.*” (Negrita fuera del texto)

El programa fue dirigido a empresas personas jurídicas y naturales, constituidas antes del 1 de enero de 2020, cuyos ingresos hubiesen disminuido en un 20% o más. El beneficio consistió en un aporte o subsidio equivalente al 40% de un SMMLV por cada empleado vinculado laboralmente a la empresa beneficiaria, por un total de máximo 4 veces.

Esta iniciativa temporal, se propuso financiar las empresas privadas que según La Encuesta de Medición del Impacto del COVID-19 en las empresas de Bogotá y 59 municipios de la Cámara de Comercio de Bogotá y la Universidad de los Andes (2020), con corte a mayo 01 de 2020, el 62% de los encuestados manifestó la posibilidad de solventar por un (1) mes todos sus costos fijos usuales sin recibir ingresos, y solo el 24% hasta 2 meses. Entre sus principales consideraciones, el presidente de la república sostuvo que “el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico y social, así como en su Producto Interno Bruto” y que “la asignación de subsidios tendientes a preservar el empleo contribuye a cumplir y preservar principios constitucionales y postulados esenciales del Estado Social de Derecho.”

Palabras más palabras menos, este programa fue fundamental para sostener la empleabilidad durante el periodo de pandemia en Colombia, principalmente en el año 2020, si

bien, su fin último no era el de promover la creación de nuevos empleos o la formalización de empleos ya existentes, en medio de la emergencia sanitaria se evitó la caída en picada del indicador de empleo gracias a medidas como esta.

Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2020 - 2023 “Más oportunidades para todos”: el plan de desarrollo del actual gobierno departamental de Norte de Santander 2020-2023 denominado “Más oportunidades para todos” y liderado por el Gobernador del Departamento, señor, Silvano Serrano Guerrero, analiza los factores que tradicionalmente inciden tanto en la creación de empresas así como en la generación empleo por su estrecha y directa relación, conceptuando que algunos de ellos son, i) falta de políticas públicas, ii) escaso acceso a créditos ordinarios que conlleva a recurrir a otros mecanismos de financiación que convierten proyectos en inviables, iii) no existen políticas de acompañamiento y capacitación a los empresarios de la región para fortalecer sus proyectos.

En él, se proyectó un Norte de Santander productivo y competitivo a partir de innovación y tecnología que permita la potencialización de las capacidades del talento humano Nortesantandereano, de forma tal que, como resultado de su preparación pudo brindar sus servicios a la sociedad en aras de fomentar el progreso y desarrollo de la región.

Además, el documento previó “la inherente necesidad aprovechar el decreto ZESE e identificar las potencialidades a desarrollar y mejorar las condiciones institucionales para estructurar un portafolio de proyectos atractivo y potencialmente reactivador del aparato productivo local y generar un desarrollo industrial y productivo en el departamento que logre disminuir los índices de desempleo”.

En tal sentido, estableció una meta total de 600 empresas creadas y acogidas al régimen especial con corte a 2023:

Figura 15. *Meta de creación de empresa bajo el régimen ZESE a 2023.*

INDICADORES DE RESULTADO	LÍNEA BASE	META 2023
Incremento Porcentual de nuevas empresas creadas anualmente	18%	20%
# empresas creadas por año bajo decreto ZESE	0	600
Porcentaje de empresas según actividad económica sector comercio	44%	50%
Porcentaje de empresas según actividad económica sector manufactura	15%	25%
Porcentaje de empresas según actividad económica sector construcción	4%	5%

Tomado de Plan de Desarrollo para Norte de Santander (2020-2023)

Paralelamente, se propuso una meta de 500 nuevos empleos generados a través de la creación de 2.500 nuevos emprendimientos, mediante subprogramas de asesoramiento y acompañamiento a emprendedores y créditos para fortalecimiento y aceleración de emprendimientos, entre otros.

En conclusión, se aprecia la importancia otorgada por el gobierno departamental a la situación de empleo e informalidad de Norte de Santander, que le apunta principalmente al robustecimiento del sector empresarial y la fomentación de nuevos emprendimientos.

Contratación de adultos mayores. Ley 2040 de 2020: la norma que se menciona tiene por objeto “impulsar el empleo de las personas adultas mayores que no gozan de pensión, promoviendo la autonomía y autosuficiencia económica del adulto mayor, garantizando así el envejecimiento activo, satisfactorio y saludable de la población colombiana” (Ministerio de Hacienda y crédito público, 2020).

Incluye el beneficio de deducción del 120% del valor de los salarios y prestaciones pagados a personas que no gozan de la pensión de vejez y cumplen el requisito de edad para pensión,

siempre que dichas personas representen al menos el 25% de la planta de personal en sociedades con menos de 100 empleados.

Así, este incentivo representa una deducción adicional del 20% del costo laboral que se ve materializado en la determinación del impuesto sobre la renta, al tiempo que estimula la contratación de adultos mayores que no alcanzaron pensión por vejez.

Apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete. Decreto 688 de 2021: el ministerio del trabajo expidió el Decreto 688 de 2021, por medio del cual crea en el marco de los pactos estructurales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", el Pacto III denominado "PACTO POR LA EQUIDAD: POLÍTICA SOCIAL MODERNA CENTRADA EN LA FAMILIA, EFICIENTE, DE CALIDAD Y CONECTADA A MERCADOS - Un pacto por la equidad para ampliar las oportunidades de todas las familias colombianas"; a través de esta estrategia se propone generar incentivos para para las empresas que realicen la contratación o vinculación de jóvenes que se encuentren entre el rango de edad de 18 a 28 años, con un ingreso base de cotización mínimo de 1 salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), por los cuales recibirán un auxilio económico.

De acuerdo con Fenalco (2021, p.4): La cuantía del apoyo que recibirán los beneficiarios para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete, corresponderá al veinticinco por Ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), por trabajadores adicionales entre los 18 y 28 años.

Este apoyo, aplicó para los aportantes que hubiesen realizado contrataciones o vinculaciones en el 2021, no obstante, también estuvo vigente durante la vigencia fiscal de 2022. A través de esta estrategia, los beneficiarios pudieron recibir este apoyo una vez por mes desde su vinculación. Las personas naturales, patrimonios autónomos, consorcios, uniones temporales, y

cooperativas en calidad de empleadores, también fueron aportantes beneficiarios, siempre que demostraran su calidad a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes.

Como se observa del análisis de la información antes referida, los esfuerzos del gobierno colombiano por disminuir la tasa de desempleo han sido muchos y de suficiente envergadura, tendientes a posicionar el indicador del desempleo en un solo dígito, tal como lo informó el Ministro de Trabajo (2021), Ángel Custodio Cabrera, en entrevista con la revista semana, la dinámica del mercado laboral, y de paso las proyecciones de comportamiento, se han dificultado por los efectos sociales y económicos de las medidas tomadas para hacer frente a la pandemia de la covid-19, no obstante lo anterior, el Gobierno Nacional no ha dejado de buscar opciones que nos conduzcan a mejorar las condiciones de empleabilidad del país, y por ello, durante la vigencia 2020 se crearon apoyos dirigidos al sector empresarial y productivo que buscaban contribuir en la retención de sus trabajadores. Iniciativas como el PAEF (Programa de Apoyo al Empleo Formal) que contribuyeron a proteger más de 4.1 millones de empleos, beneficiando a 119.000 empresas (personas jurídicas) y 22.000 personas naturales, fueron fundamentales en esta tarea. En la misma línea tuvimos el PAP (programa de apoyo a la prima) que llegó a más de 1 millón de trabajadores y el programa de apoyo a contratos suspendidos que, permitió entregar apoyos a más de 233.000 trabajadores (p.4).

En ese orden de ideas es viable concluir que, tanto en el ámbito territorial como nacional, se observan múltiples y continuadas estrategias de lucha contra el desempleo por parte del estado colombiano, en aras de fortalecer el aparato productivo nacional que además de fomentar el empleo contribuyen implícitamente en muchos otros aspectos de la calidad de vida, tales como educación, seguridad, salud y bienestar social.

Incentivo a la creación y permanencia de nuevos empleos formales. Decreto 1736 de 2023: considerando que, “a pesar de una leve mejoría en la evolución del desempleo, aún persiste la necesidad de intervenir el mercado laboral para generar empleo en los distintos sectores económicos y grupos poblacionales que presentan las mayores tasas de desempleo” (Ministerio de Hacienda y crédito público, 2023), ordena “reglamentar el Incentivo a la creación y permanencia de nuevos empleos formales de que trata el artículo 79 de la Ley 2294 de 2023, y su aplicación a las cooperativas de trabajo asociado -CTA en los términos del artículo 25 de la Ley 2155 de 2021”, de los empleadores que generen nuevos empleos y las cooperativas de trabajo asociado, que vinculen nuevos trabajadores asociados.

El beneficio constituye la financiación de los costos laborales, como los pagos de seguridad social y parafiscales.

4.3 Cifras de sociedades en el departamento de Norte de Santander que se acogieron al régimen especial en materia tributaria ZESE creado por la Ley 1955 de 2019

En adelante se analiza del grado de formalización de las empresas en Norte de Santander y su adopción al régimen ZESE de acuerdo con los sectores económicos seleccionados, destacando la importancia de la formalización empresarial y la implementación de las Zonas Económicas Sociales Especiales (ZESE) como estrategias para el desarrollo económico y la generación de empleo en Norte de Santander.

4.3.1 Nivel de formalización de la economía

La alcaldía municipal de Cúcuta (septiembre de 2022), informó que el desempleo continúa disminuyendo, al pasar del 18% en julio de 2021 al 13,4% en el mismo mes del año 2022, según

las cifras presentadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE; así, el número de desempleados pasó de 86 mil a 65 mil.

El mandatario aseguró que “es positivo ver que la reactivación económica de la ciudad se consolida y esto permite que más familias puedan participar del mercado laboral y generar ingresos para mejorar su calidad de vida”.

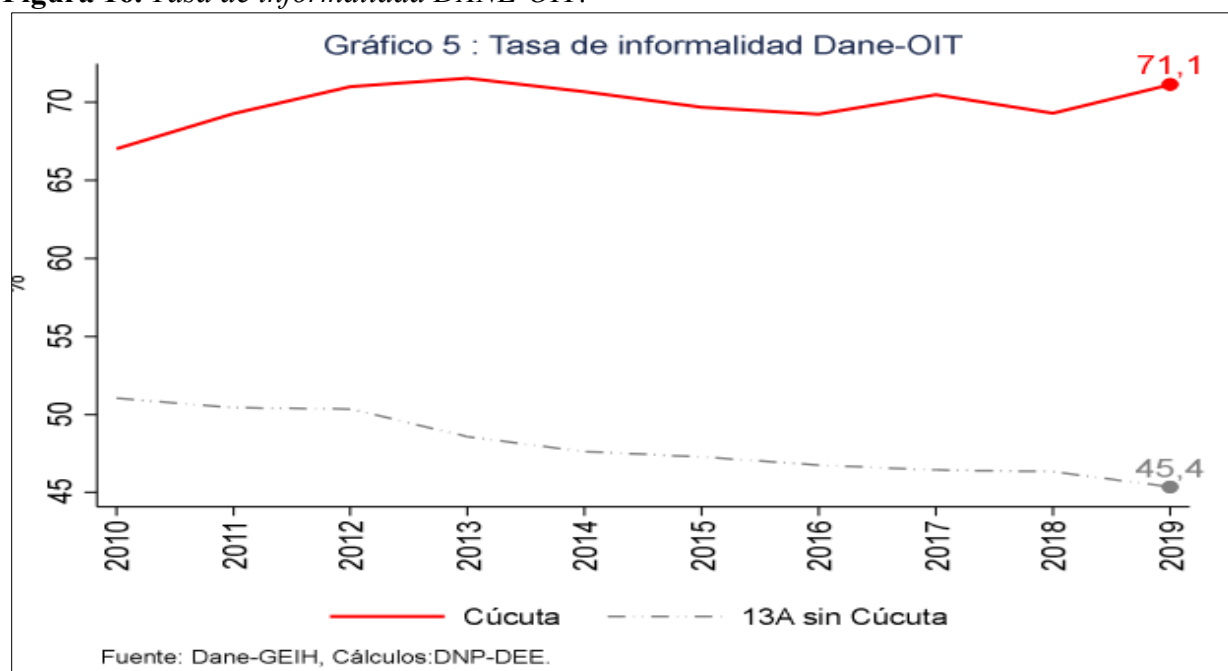
La Cámara de comercio de Cúcuta promueve e impulsa el desarrollo económico de las regiones en donde actúa, entre las que se encuentra además de la capital del departamento, municipios como Tibú, Los Patios, Villa del Rosario y Chinácota. Cuenta con su programa denominado “ruta de la formalidad” el cual brinda información y formalización en municipios como Ragonvalia, Herrán, Chinácota, Arboledas, Salazar, Bucarasica y Sardinata (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2023).

La presencia de esta entidad garantiza el acceso a la formalidad en cuanto a la legalidad y constitución de sociedades y personas naturales que quieran ejercer su actividad comercial de manera formal, sin embargo, se presentan otros factores determinantes en la decisión de ejercer de manera legal el comercio en el departamento, así como en el resto del país, tales como los altos costos de la nómina y sus parafiscales y la carga impositiva.

Las cifras informadas por la Cámara de comercio de Cúcuta dan cuenta de una evolución positiva en el nivel de formalización por cuanto en el comparativo histórico podemos observar que entre enero de 2019 y diciembre de 2022 se crearon en la región 7.728 nuevas empresas (Revista Datacúcuta 2023 Vol. 4 Núm. 4), lo que supone un incremento en el nivel de formalidad. Se resalta que, durante el año 2020 pese al estado de emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus, se encontraban registradas en la cámara de comercio de Cúcuta un total de 50.116 empresas, es decir, se crearon 1.648 nuevas sociedades.

Continuando con el análisis de la informalidad en la capital de Norte de Santander, Según las cifras de la Dirección de estudios económicos del Departamento Nacional de Planeación DNP (2019), Cúcuta presentó en 2019 un índice de informalidad que alcanzó el 71.1% de los ocupados:

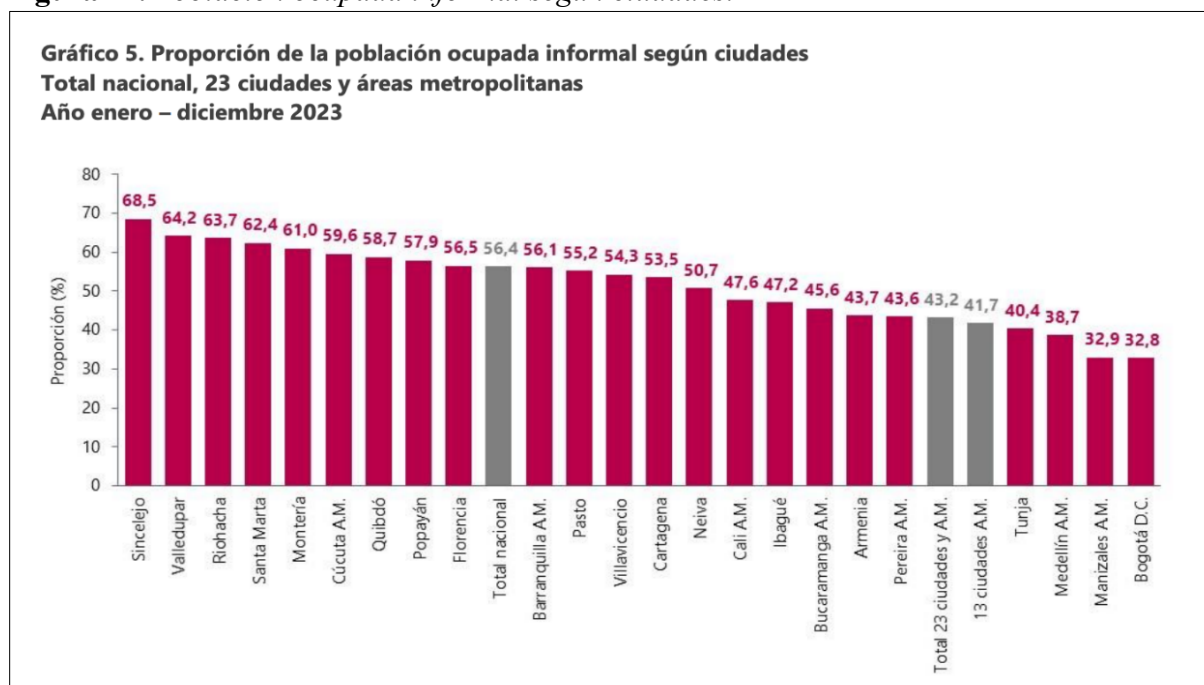
Figura 16. Tasa de informalidad DANE-OIT.



Tomado de Mercado laboral urbano - Resultados 2019: Cúcuta. Departamento Nacional de Planeación – DNP (2019)

Como resultado se observó para entonces un incremento en la tasa de informalidad que se distribuyó uniformemente entre hombres y mujeres de dicha ciudad, y que fue contrario al resto de las Áreas Metropolitanas del país que presentaron disminución en este indicador.

A 2023, el DANE en su Boletín técnico reveló una importante disminución de la cifra mencionada anteriormente, indicando que la informalidad en la capital Nortesantandereana cerró en 50,6% de los ocupados, ubicándose como la sexta ciudad en el ranking de informalidad a nivel nacional (DANE 2023, Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH).

Figura 17. *Población ocupada informal según ciudades.*

Tomado de DANE, GEIH, (2023)

La disminución del indicador de informalidad laboral es una manifestación de los resultados de la implementación de las diferentes estrategias concebidas por los diferentes estamentos gubernamentales en procura de mejorar las condiciones de empleo y formalidad en el territorio colombiano.

4.3.2 Empresas que se acogieron al régimen ZESE

El régimen en materia tributaria que se estudia y que contempla el beneficio de tarifa diferencial en renta para sus aplicantes, tuvo gran acogida en el departamento de Norte de Santander. De acuerdo con el diario La opinión, a 2022, se registraron en el departamento 2.149 empresas en este régimen, las cuales representan el 71% del total de empresas acogidas a nivel nacional (Diario La opinión, 2022).

A esta relevante cifra le siguen los departamentos de Armenia con un total de 527 empresas; Arauca con 169; La Guajira con 113 y Chocó con 56.

El sector comercio demostró ser el primero en la tabla de posiciones por sectores económicos, presentando alrededor de 1.120 organizaciones empresariales que hoy por hoy disfrutan de los beneficios de pertenecer a la zona especial. (Diario La opinión, 2022)

Lo dicho se confirma con información solicitada a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Seccional Cúcuta mediante derecho de petición de fecha 02 de octubre de 2023, de cuya respuesta emitida el 15 de noviembre de 2023 se tiene que el número total de empresas inscritas en el régimen al cierre del vencimiento de plazo establecido para ello fue de 2.878.

Figura 18. *Número de empresas que se acogieron al régimen ZESE en Norte de Santander.*

Con el fin de atender la solicitud de información estadística de la PQRSD 2023DP00041406

Cantidad de personas jurídicas que se acogieron al régimen ZESE con corte a:

31 de diciembre de 2020

31 de diciembre de 2021

25 de mayo de 2022

AÑO: 2020. DEPARTAMENTO: Norte de Santander. Descripción: Régimen especial ZESE. TOTAL: 1.087

AÑO 2021. DEPARTAMENTO: Norte de Santander. Descripción: Régimen especial ZESE. TOTAL: 1.721

AÑO: 2022. DEPARTAMENTO: Norte de Santander. Descripción: Régimen especial ZESE. TOTAL: 2.878

Tomado de DIAN, Respuesta derecho de petición, (2023)

Inicialmente se advierte gran acogida al régimen por parte del empresariado, ya que solo en el primer año de existencia de este se vincularon 1.087 organizaciones. En el segundo año se postularon 634, y, por último, en 2022, la cifra fue de 1.157 sociedades inscritas como beneficiarias de la ZESE.

Figura 19. *Número de empresas que se acogieron por sectores económicos al régimen ZESE en Norte de Santander.*

Estadísticas de las empresas que se acogieron al régimen en cada uno de los siguientes sectores económicos: industrial, agropecuaria, comercial, turística y de salud, durante los siguientes años: 31 de diciembre de 2020 31 de diciembre de 2021 31 de diciembre de 2022 30 de junio de 2023 –
Sector: ACTIVIDADES DE ATENCIÓN DE LA SALUD HUMANA Y DE ASISTENCIA SOCIAL Año: 2020: 22. Año: 2021: 22. Año: 2022: 22. Año: 2023: 22.
Sector: AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA Año: 2020: 72. Año: 2021: 72. Año: 2022: 72. Año: 2023: 72.
Sector: ALOJAMIENTO Y SERVICIOS DE COMIDA Año: 2020: 16. Año: 2021: 16. Año: 2022: 16. Año: 2023: 16.
Sector: COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS Año: 2020: 116. Año: 2021: 116. Año: 2022: 116. Año: 2023: 116.
Sector: INDUSTRIAS MANUFACTURERAS Año: 2020: 286. Año: 2021: 291. Año: 2022: 287. Año: 2023: 278.

Tomado de DIAN, Respuesta derecho de petición, (2023)

Respecto de la acogida del régimen por grupos sectoriales se pudo establecer que el sector industrial es principal interesado en este tipo de incentivo tributario, ya que se observa a la cabeza del listado con 278 empresas registradas a corte de 2023 seguido por la actividad económica de comercio al por mayor y menor y reparación de vehículos automotores y motocicletas, que culminó el mismo año con 116 organizaciones empresariales registradas.

4.3.3 Empresas salientes del régimen especial

Respecto de entidades que han optado por retirarse del régimen especial los dígitos no son relevantes.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales reporta que, a lo largo de los años 2022 y 2023, solo 24 organizaciones han decidido salir del régimen. Aunque no precisa las causas de ello.

Figura 20. *Número de empresas retiradas del régimen ZESE en Norte de Santander.*

Cantidad de Sociedades que se han retirado del régimen ZESE con corte a:	
31 de diciembre de 2020	
31 de diciembre de 2021	
31 de diciembre de 2022	
30 de junio de 2023 –	
AÑO: 2022. DEPARTAMENTO: Norte de Santander. Descripción: Régimen especial ZESE. TOTAL: 9.	
AÑO 2023. DEPARTAMENTO: Norte de Santander. Descripción: Régimen especial ZESE. TOTAL: 15.	

Tomado de DIAN, Respuesta derecho de petición, (2023)

Considerando que el total de empresas registradas en el régimen de estudio con corte a 2023 ascendió a 2878, y dado que las estadísticas de la Dirección de Impuestos dan cuenta de 9 organizaciones retiradas de este en 2022 y 15 en 2023, se concluye que solo el 0.83% de las empresas inscritas se retiró del programa. Dicha cifra poco apreciable, conlleva a inferir que la medida de carácter tributario ha permanecido en el tiempo de manera significativa siendo gratamente acogida a nivel empresarial.

4.4 Eficacia de la implementación del Régimen de ZESE en Norte de Santander

La eficacia de la creación y la implementación del régimen ZESE, se analizó considerando la evolución de la tasa de desempleo en el departamento y su capital.

4.4.1 Evolución de la tasa de desempleo tras la aplicación del régimen ZESE

Del análisis de las cifras correspondientes a la tasa de desempleo en el departamento de Norte de Santander se evidencia una considerable disminución en el número de desempleados a corte de 2023 cuyo resultado fue de 11,4%, esto de acuerdo con el Boletín técnico entregado por el DANE, 2023.

Figura 21. Mercado laboral por departamentos, año 2023.



Tomado de DANE, GEIH, (2023)

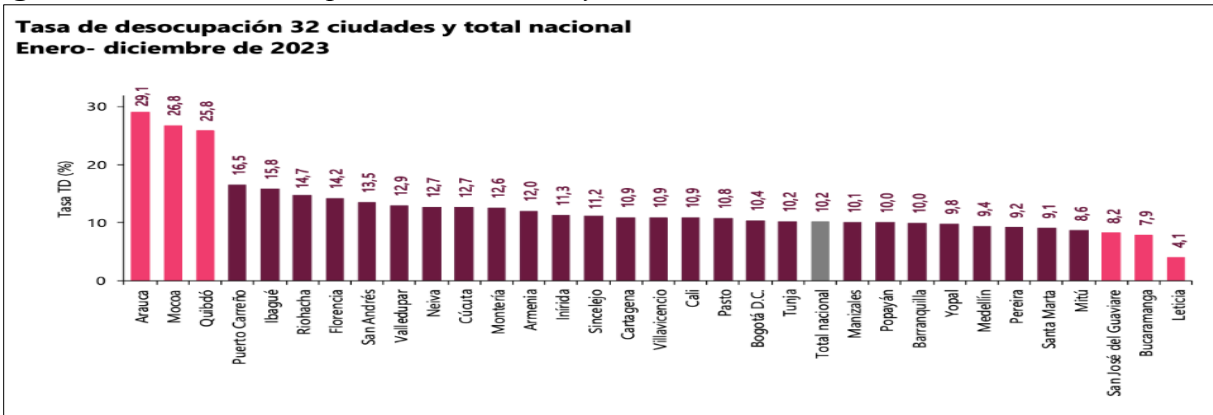
Lo anterior, en contraste con lo sucedido en el año 2019, refiere una disminución de 3,2 puntos porcentuales, teniendo en cuenta que para aquel entonces el indicador alcanzó una de las cifras más altas históricamente para el departamento, con el 14,6% de la población (en capacidad de trabajar) en situación de desempleo, (DANE, Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH 2019).

De acuerdo con El Tiempo (2024), el índice de desocupación a nivel país cerró en el 10%.

“En diciembre de 2023, la población ocupada del país fue de 22,9 millones de personas, aumentó 1,8 por ciento frente a los 22,5 millones ocupados el mismo mes en 2022 (396.000 personas ocupadas adicionales”. Así las cosas, se evidencia que no solo a nivel regional se refleja un resultado positivo de las diferentes estrategias para combatir el desempleo como el régimen especial en materia tributaria propio de las ZESE, sino que, por el contrario, los efectos se observan aún a nivel nacional.

Seguidamente, la capital Nortesantandereana, cerró el año 2023 con una tasa de desocupación del 12,7%, es decir, un 3,10% menos que en 2019 cuando el número de desempleados alcanzó el 15,8%. Un resultado alentador y un buen indicador del desarrollo y progreso de la región.

Figura 22. Tasa de desocupación 32 ciudades y total nacional año 2023.



Tomado de DANE, GEIH, (2023)

De las estadísticas presentadas, se concluye que el movimiento descendente en el índice de desocupación registrado a 2023 en el departamento de Norte de Santander, es demostrativo de la

eficacia de la implementación del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, que constituye el régimen de beneficios tributarios para empresas inscritas en la ZESE del departamento.

4.4.2 Promedio de empleos efectivos generados por el régimen especial en materia tributaria

Del promedio de empleos generados específicamente por las empresas inscritas en la ZESE de Norte de Santander no se tiene información por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Por su parte, como respuesta a la solicitud presentada a la DIAN – Seccional Cúcuta se obtuvo que no cuentan con un informe detallado respecto de esta información.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que la norma prevé como requisito un incremento de empleos directos mínimo del 15% para las empresas existentes que se acogieron al régimen especial, que en todo caso no puede ser inferior a 2; y así mismo un requisito mínimo de 2 nuevos empleos directos generados para las empresas nuevas que se registraron, y considerando el total de organizaciones pertenecientes a la ZESE en el departamento, se estima que, la implementación de la Ley trajo consigo la generación de al menos 5 mil a 6 mil empleos formales, es así que tanto departamental como municipalmente se evidenció este resultado en la disminución del índice anteriormente comentando.

4.4.3 Sostenibilidad de los empleos generados con el régimen ZESE

El régimen de Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE) en Norte de Santander ha incentivado la formalización y creación de empresas mediante beneficios tributarios significativos. Según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para mayo de 2022, un total de 2.149 empresas en el departamento se acogieron al régimen, representando el 71% del total nacional de las sociedades registradas.

El régimen ZESE, dispuso una tarifa especial del impuesto sobre la renta del 0% durante los primeros cinco años y del 50% durante los siguientes cinco años. Para acceder y permanecer en el régimen, las empresas debían cumplir con ciertos requisitos, incluyendo principalmente la generación de nuevos empleos y su perdurabilidad en el tiempo. Específicamente, las organizaciones existentes tenían la obligación de demostrar un aumento del 15% en el empleo directo generado - tomando como base el promedio de trabajadores vinculados durante los dos años anteriores, siempre que dicho aumento no fuera inferior a dos empleados - y mantener este incremento durante la vigencia del régimen; en el caso de las sociedades nuevas, el requisito fue de por lo menos dos empleos directos.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta que el número de empresas que se mantuvieron en el régimen ZESE fue superior al 99%, se infiere que los empleos generados bajo el régimen ZESE han logrado sostenerse durante la vigencia del mismo. Sin embargo, determinar con exactitud la sostenibilidad de estos empleos - entendida como el número de empleos que se mantuvieron durante el término del beneficio fiscal - constituye una variable incierta que se podría evaluar con certeza una vez se hayan expirado los beneficios fiscales. A futuro la permanencia del empleo dependerá de diversos factores, incluyendo la capacidad de las empresas para operar de manera rentable sin incentivos tributarios y la implementación de políticas que faciliten la transición hacia un entorno sin beneficio fiscal.

5. Conclusiones

En el periodo estudiado se identifica que el departamento de Norte de Santander se ha visto afectado en materia desempleo por situaciones particulares como la migración venezolana, el COVID-19 y el cierre de la frontera Colombo – venezolana; aspectos que impactaron

significativamente las cifras del desempleo en la región aumentando la complejidad de la crisis social y económica de la región, que al terminar el año de creación del régimen especial, esto es, 2019, cerró con un índice de desempleo del 14,6%.

Del análisis de la información recopilada se identifican diferentes y constantes esfuerzos por parte del Gobierno Nacional en procura de mitigar el elevado índice del desempleo. Se evidencia la implementación de medidas tributarias y económicas de orden regional y nacional, dentro de las cuales destaca el régimen especial en materia tributaria puesto a disposición de organizaciones empresariales cuya operación se da en las denominadas Zonas Económicas y Sociales Especiales - ZESE.

De la información oficial solicitada a la DIAN, en contraste con las cifras reportadas por la Cámara De Comercio, se logra advertir un número importante de sociedades acogidas al régimen, sumando un total de 2.878 empresas inscritas en el departamento, de las cuales se puede concluir que, más del 99% han permanecido dentro del régimen durante el periodo estudiado, considerando que a corte de 2023 se retiraron del régimen solo 24 organizaciones, que representan el 0.83% del total de inscritas.

Con la implementación del régimen especial en materia tributaria en Norte de Santander se reduce la carga impositiva para los beneficiarios de este, promoviendo así la inversión y la generación de empleo, que contribuye directamente a la reducción de la pobreza y a la mejora de la calidad de vida de los residentes de Norte de Santander. Esta y otras medidas tributarias destinadas a reducir el desempleo en Norte de Santander son fundamentales para el desarrollo económico y social de la región. Al atraer inversiones, fomentar la formalización laboral, promover sectores estratégicos, invertir en capacitación y mejorar el bienestar de la comunidad, estas políticas buscan abordar el desafío del desempleo de manera integral y sostenible.

En el caso que nos ocupa, las Zonas Económicas y Sociales Especiales es una estrategia utilizada nacional e internacionalmente con el propósito de incentivar la creación de empresas con cargas impositivas reducidas, promoviendo eficazmente la generación de empleo.

En efecto, Norte de Santander experimentó desde finales del año 2019 un incremento representativo en su tasa de ocupación laboral, disminuyendo así el número de desempleados en la región, que a finales del año 2023 cerró en 11,4%.

Lo observado mediante las estadísticas del indicador de desempleo no puede significar más que un considerable avance en el crecimiento y desarrollo económico de la región, que, además, con la denominada reapertura comercial de la frontera con el vecino país, ha desencadenado un movimiento positivo en relación con los nuevos empleos fomentados, concluyéndose así que, el régimen especial en materia tributaria de las ZESE implementado en el departamento de Norte de Santander ha influido positivamente en la reducción del desempleo; la normatividad relacionada con el mismo ha sido eficaz para la creación de empleados directos, siendo así que, alrededor de más de 2.800 organizaciones empresariales se mantienen en el régimen, aportando a la región un total de empleos formales que oscila entre los 5 mil y 6 mil ocupados.

El régimen ZESE fue concebido con una duración de diez años, durante los cuales las empresas beneficiarias deben garantizar el mantenimiento de los empleos generados para conservar los beneficios tributarios. Esta exigencia contribuye a la estabilidad laboral en el corto y mediano plazo. Sin embargo, la sostenibilidad real y permanente de dichos empleos solo podrá evaluarse con certeza una vez culminado el periodo de vigencia del régimen. A largo plazo, la continuidad del empleo dependerá de la solidez empresarial alcanzada, la competitividad regional y las medidas adoptadas por el Estado para apoyar a las empresas en su transición post-ZESE.

Referencias

- Alcaldía Municipal de Cúcuta (2021) Continúa bajando el desempleo y la informalidad.
<https://cucuta.gov.co/continua-bajando-el-desempleo-y-la-informalidad-en-cucuta/>
- Arteaga Ortiz, L. J., Ferrer Delgado, P., Miranda Martel, M. J. y Rivera, J. (2016) Estudio y análisis de Zonas Económicas Especiales. Propuestas de mejora para las Zonas Francas españolas actuales. Revista empresa y humanismo. Vol.19, nro. 2.
<https://dadun.unav.edu/handle/10171/41783>
- Banco Interamericano de Desarrollo, Buitrago Restrepo, P. F., Duque Márquez, I. (2013) La economía naranja: una oportunidad infinita.
<https://books.google.es/books?id=I9N2DwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- Barrantes Marciales, D. K. (2021) La estrategia del Régimen Tributario de las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE) como estrategia de competitividad para la ciudad de Armenia. Un análisis sobre el impacto de los beneficios tributarios, junto a otros factores, en el fomento a la dinámica empresarial y la generación de empleo. [Especialización, Universidad Militar Nueva Granada] Repositorio institucional. Unimilitar.
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/39840/BarrantesMarcialesDaisyKatherine2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Becerra Peña, D. L., Arellano Cruz, A. y Gutiérrez Moreno, P. Política fiscal para desarrollo: implementación de zonas económicas especiales en México. (2020). Líder (19)30.
<https://revistaliderchile.com/index.php/liderchile/article/view/55>

Blanco Rangel, I. (2016) Apuntes sobre Colombia a propósito de su internacionalización y otros desafíos. Revista Aglala. Vol. 7, nro. 1.
<https://revistas.curn.edu.co/index.php/aglala/article/view/905>

Cámara de Comercio de Bogotá y la Universidad de los Andes (2020). Encuesta de Medición del Impacto del COVID-19 en las empresas de Bogotá y 59 municipios.
<https://bibliotecadigital.ccb.org.co/server/api/core/bitstreams/adc99abc-85dd-4be5-9ecf-2261ff899e30/content>

Cámara de Comercio de Cúcuta (2023) Ruta de la formalidad en municipios.
<https://www.cccucuta.org.co/fnoticias/44/ruta-de-la-formalidad-en-los-municipios>

CEPAL (2012) Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Editorial CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales> Consejo de Estado (2014), Sala de lo contencioso administrativo, Número 18865.
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S4/73001-23-31-000-2010-00530-01\(18865\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S4/73001-23-31-000-2010-00530-01(18865).pdf)

DANE (2020). Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

DANE (2021) Boletín técnico. Gran encuesta integrada de hogares GEIH. Principales indicadores del mercado laboral.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_21.pdf

DANE (2023) Boletín técnico. Gran encuesta integrada de hogares GEIH.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-oct-dic2023.pdf>

DANE (2024) Boletín técnico. Gran encuesta integrada de hogares GEIH. <https://dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHDdepartamentos-2023.pdf>

DANE, Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, Julio 31 de 2019. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/190731-CNPV-presentacion-Risaralda-Pereira.pdf>

Departamento Nacional de Planeación DNP (2019) Dirección de Estudios Económicos, Mercado Laboral Urbano Resultados 2019: Cúcuta. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/Informe%20Cucuta%202019.pdf>

Fuentes Parra, J. D. y Pinto García, J. O. J. (2021) Análisis jurídico de los incentivos tributarios para inversión en las zonas económicas sociales especiales (ZESE): una apuesta para reducir el empleo y la informalidad en Cúcuta. [Proyecto de grado, Universidad Libre] Cúcuta. Colombia. Repositorio institucional. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/19839/Trabajo%20Final.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Gobernación de Norte de Santander, Julio 2020, Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2020-2023 “MÁS OPORTUNIDADES PARA TODOS” [https://www.nortedesantander.gov.co/Portals/0/PDD%20NdS%202020-2023%20\(Ordenanza%20006%20de%202020\).pdf](https://www.nortedesantander.gov.co/Portals/0/PDD%20NdS%202020-2023%20(Ordenanza%20006%20de%202020).pdf)

Hernández Sampieri, R. (2014) Metodología de la investigación. <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>

Hoyos, C. (2010). Un modelo para la investigación documental. Guía teórico-práctica sobre construcción de Estados del Arte con importantes reflexiones sobre la investigación.

Ricardo Martner (2017) Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/dc89564d-84a1-48f7-8ce2-6003bb195045/content>

UNCTAD (2019) el world investment report 2019. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://unctad.org/system/files/official-document/UNCTAD-UNHabitat_discussion_paper_en.pdf

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (2018) Forenses 2018. Datos para la vida. <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf>

La Opinión (2021) Norte de Santander tiene 1.200 empresas inscritas en el ZESE. <https://www.laopinion.com.co/sectores-empresariales/norte-de-santander-tiene-1200-empresas-inscritas-en-el-regimen-zese>

La Opinión (2022) Norte de Santander tiene 2.149 empresas inscritas en el régimen ZESE <https://www.laopinion.co/sectores-empresariales/norte-de-santander-tiene-2149-empresas-inscritas-en-el-regimen-zese>

Legis (2022) Régimen explicado de renta. Cód.1841 https://xperta.legis.co/visor/exprenta/exprenta_612f1b4ae1264d00909129f6be0cb4aa

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Art. 268. Mayo 25 de 2019. DO No 50.964. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2023). Informe de gestión sector comercio, industria y turismo 2022 – 2023.

[https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/INFORME%20DE%20GESTIÓN%20SECTOR%20COMERCIO%2C%20INDUSTRIA%20Y%20TURISMO%202022-2023.pdf)

[12/INFORME%20DE%20GESTIÓN%20SECTOR%20COMERCIO%2C%20INDUSTRIA%20Y%20TURISMO%202022-2023.pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/INFORME%20DE%20GESTIÓN%20SECTOR%20COMERCIO%2C%20INDUSTRIA%20Y%20TURISMO%202022-2023.pdf)

Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012) Histórico estadísticas.

[https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/BOLETI](https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/BOLETIN%202020%20FINAL.pdf)

[N%202020%20FINAL.pdf.](https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/BOLETIN%202020%20FINAL.pdf) [https://www.migracioncolombia.gov.co/tema/infografias-](https://www.migracioncolombia.gov.co/tema/infografias-migracion-colombia)
[migracion-colombia](https://www.migracioncolombia.gov.co/tema/infografias-migracion-colombia)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). Ley 1429 de diciembre 29 de 2010.

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39430#:~:text=La](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39430#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,disminuyan%20los%20costos%20de%20formalizarse.)
[%20presente%20ley%20tiene%20por,disminuyan%20los%20costos%20de%20formalizarse.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39430#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,disminuyan%20los%20costos%20de%20formalizarse.)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2016). Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP, p. 240.

[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionConte](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-070554%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
[nt%2FWCC_CLUSTER-070554%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-070554%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2016). Ley 1819 de diciembre 28 de 2016, Art. 236.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Decreto 2112 de noviembre 24 de 2019.

<https://www.mincit.gov.co/minindustria/zese/decreto-2112-del-24nov19.aspx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Ley 2010 de diciembre 27 de 2019.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159687>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Ley 2040 de julio 27 de 2020.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=137231#:~:text=Objeto%2Csaludable%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20colombiana.>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Decreto 1736 de octubre 20 de 2023.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=223270>

OECD (2022) Tasa de desempleo. <https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/tasa-desempleo.htm>

Proyecto Migración Venezuela (2020) Con el intercambio comercial esperan reactivar 1.200 empleos en Cúcuta. <https://migravenezuela.com/economia/con-el-intercambio-comercial-esperan-reactivar-1-200-empleos-en-cucuta/>

Revista Datacúcuta 2023 Vol. 4 Núm. 4 Norte de Santander en cifras. Pág. 79.

<https://datacucuta.com/revista/revista-datacucuta-2023-vol-4-num-4/>