

Bogotá, D. C., octubre 23 2020

Señor

JUAN DIEGO ECHAVARRIA

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes.

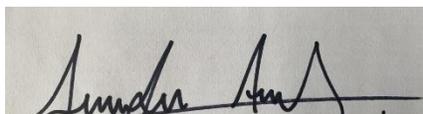
Ciudad

REF: Informe de ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 270-2020 Cámara *“Por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones”*

Respetado Presidente Echavarría,

En cumplimiento a la honrosa designación hecha por la mesa directiva de la Comisión VII de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley 270 de 2020 Cámara *“Por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones.”*

Atentamente,



JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Representante a la Cámara
Departamento de la Guajira



FABER ALBERTO MUÑOZ CERON

Representante a la Cámara

Departamento del Cauca

En condición de ponentes del proyecto de la referencia, nos permitimos presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

Número proyecto de ley	270 de 2020 Cámara
Título	<i>“Por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones”</i>
Ponencia	Positiva con pliego de modificaciones

Gacetas

Proyecto de ley	Gaceta del Congreso 618 de 2020
Autor	H. R. IRMA LUZ HERRERA RODRIGUEZ y losa HH. SS. CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABON, AYDEE LIZARAZO CUBILLOS, MANUEL ANTONIO VIRGÜEZ PIRAQUIVE.
Radicado	Julio 24 de 2020
Publicación Proyecto	Gaceta No. 700 de 2020
Radicado en Comisión	Septiembre 08 de 2020
Ponentes Primer Debate	JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA (Coordinador Ponente), FABER ALBERTO MUÑOZERON, MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ.

1. OBJETIVO

El presente proyecto de ley tiene como objeto establecer incentivos para el tránsito a la formalidad laboral, crear el sello de buenas prácticas para la formalización laboral “Ser formal paga”; con el fin de ayudar a garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y la creación de nuevos empleos formales.

2. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 15 de septiembre fuimos designadas ponentes en primer debate del Proyecto de ley No. 270-2020 cámara **“por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones.”.**

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...)

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

3. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

La presente iniciativa legislativa fue inicialmente radicada el 05 de agosto de 2019, y publicado el 12 de agosto en Gaceta del Congreso No 740 de 2019. El proyecto de Ley 124 de 2019 cámara: *“Por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones”* [Ser formal paga], fue autoría de los honorables Senadores Carlos Eduardo Guevara, Aydeé Lizarazo Cubillos, Ana Paola Agudelo; honorable Representante Irma Luz Herrera.

Una vez radicado el proyecto, el 15 de septiembre de 2019, por instrucciones de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, dentro del marco del Procedimiento Legislativo, fueron designadas como ponentes para primer debate del presente proyecto de ley la H.R. Jennifer Kristin Arias Falla del Partido Centro Democrático y H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal del Partido Cambio Radical.

El 31 de octubre de 2019, en sesión de la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes se dio la exposición de la ponencia para primer debate del presente proyecto de ley, el cual fue aprobado en su totalidad con las proposiciones radicadas, publicado en Gaceta del Congreso No 1076 de 2019.

El 20 de junio de 2020 el proyecto de ley es archivado por Tránsito de Legislatura, conforme al Artículo 190 Ley 5 de 1992.

Dentro del debido trámite legislativo que surtió el proyecto, fue solicitado concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como al Ministerio de Comercio Industria y Turismo cuyas consideraciones fueron revisadas y analizadas de acuerdo a lo establecido en el Conpes 3956 “Formalización Empresarial”.

En este sentido, y teniendo en cuenta los antecedentes de la presente iniciativa legislativa, las observaciones y recomendaciones presentadas para la anterior iniciativa legislativa, se presenta esta iniciativa legislativa, acogiendo las mencionadas recomendaciones, a fin de que pueda ser estudiado nuevamente por parte del Congreso de la República.

Ahora bien, se insiste en esta iniciativa legislativa, atendiendo a la necesidad actual de reducir la informalidad laboral en el país, a partir del fomento de los incentivos para que las empresas que ya están constituidas y tienen avances en formalización empresarial, así como las que están en proceso de consolidación, transiten hacia la formalidad laboral y sean sostenibles en el tiempo.

En este sentido, se busca promover las buenas prácticas de formalización laboral, a partir de incentivos que induzcan al empresario y/o emprendedor a generar empleos formales, a través del sello de buenas prácticas de formalización laboral y empresarial denominado “Ser formal paga”.

4. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

- Creación de la Mesa Técnica Intersectorial de Formalización Laboral, conformada por ministerios y entidades relacionadas con el tema.
- Consolidación de la Ruta de formalización laboral (Unificación de los trámites en Ventanilla Única Empresarial - VUE)
- Acompañamiento a las empresas en el tránsito hacia la formalización para su sostenibilidad en el tiempo.
- Incentivos por formalización en aportes patronales y/o parafiscales dependiendo del número de empleados o tamaño de empresa
- Incentivos en pago de aportes a salud durante el 1er año de acogerse al beneficio: sobre ingresos iguales o superiores al SMMLV se pagará solo pensión. Sobre ingresos inferiores, se pagarán aportes a BEPS, ya establecidos en Piso de Protección Social, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

- Campañas de difusión y sensibilización sobre la importancia de la formalización laboral: “Ser formal paga”
- Cruce de información exógena sobre empresas ya constituidas para formalizar empleados.
- Incentivos adicionales que se puedan derivar de reuniones o mesas de trabajo con las instituciones públicas
- Finalmente, otorgar a las empresas el Sello de buenas prácticas de formalización laboral “Ser formal Paga” a aquellas empresas que transiten hacia la formalización.

Concepto de Informalidad

De acuerdo con la literatura económica, Keith Hart, antropólogo económico, fue el primero en utilizar el concepto de **informalidad**, en un estudio realizado sobre la situación del mercado laboral urbano en África a principios de los años setenta¹.

En este análisis sobre la informalidad se establece que en los países en desarrollo, en lugar de desempleados abundan los que trabajan pero obteniendo ingresos insuficientes por la baja productividad de sus ocupaciones (Tokman, 2004; p 64-73)². En la misma vía, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), definió la informalidad como el sector de la economía caracterizado por el autoempleo y que más adelante estableció una asociación con el concepto de pobreza (Tobacia, 2011)³

Por su parte, Klein y Tokman destacan que:

“La informalidad es una modalidad urbana caracterizada por:

- 1) La exigüidad de los obstáculos al ingreso, en lo que a la economía informal que se refiere a las aptitudes, el capital y la organización;
- 2) La propiedad familiar de las empresas;
- 3) Lo reducido de la escala de operaciones;
- 4) El empleo de métodos de producción de gran densidad de mano de obra y de tecnologías anticuadas;
- 5) La existencia de mercados no regulados y competitivos” (Tokman, 2007; p 23

¹ PORTES, Alejandro y HALLER, William. La Economía Informal. [en línea] CEPAL. División de Desarrollo Social. 2004. 9 p. Disponible en Internet: [URL:http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lcl2218.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20845/sps100_lcl2218.pdf)

² TOKMAN, Víctor E. El sector informal posreforma económica” en AAVV, Informalidad y Exclusión Social, compilado por Carpio, J; Klein, E; Novakovsky, I, Parte I: Panorama regional del fenómeno de la informalidad y la exclusión social, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-SIEMPRE-OIT, 2000. p 65-73

³ FORMALIZACIÓN LABORAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y CONTRIBUCIÓN A LOS PROCESOS DE COHESIÓN SOCIAL EN BOGOTÁ LUZ JANNEY TOBACIA FORERO Trabajo de grado para obtener el título de Magíster en Política Social

Adicional a esto, Tokman refiere que los bajos niveles de productividad y la poca capacidad de acumulación, son también características de la informalidad.⁴

El concepto que posteriormente proporcionó la OIT en 1993 con fines estadísticos, se refiere al sector informal en los siguientes términos:

“Conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esta actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo, en los casos en que exista, se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. Las actividades realizadas por las unidades de producción del sector informal no se realizan con la intención deliberada de eludir el pago de impuestos o de contribuciones a la seguridad social, o de infringir la legislación laboral y otras disposiciones legales o ciertas normas y procedimientos administrativos”⁵

Antecedentes en Colombia a la Informalidad Empresarial y Laboral

Los resultados de formalidad en el país no parecen tener una mejora estructural. De acuerdo con el estudio *‘Trabajo formal en Colombia: realidad y retos’* (2018), presentado por Fasecolda, destacó que la tasa de formalidad en el país es un poco más alta: del 42,5%.⁶

De acuerdo con el estudio, el sector constructor cuenta con la tasa más alta del promedio nacional con un 59,2%; seguida por la de la industria, con un 40,8%. No obstante, aunque la rama de la construcción tuvo un mayor crecimiento del empleo formal entre 2009 y 2017 (75% frente al 52% en la industria), en el sector manufacturero hay un mayor nivel de empleados formales (50% adicional) frente a la construcción⁷.

De acuerdo con los hallazgos particulares sobre el diagnóstico de algunas regiones y de grupos poblaciones como los jóvenes, en este informe se evidencia que:

⁴ TOKMAN, Víctor. Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. En: Serie Políticas sociales. CEPAL. No. 130. Marzo 2007, p. 23.

⁵ OIT: El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 78.ª reunión, Ginebra, 1991.

⁶ ‘Trabajo formal en Colombia: realidad y retos’ Noviembre (2018), p 157

⁷ ‘Trabajo formal en Colombia: realidad y retos’ Noviembre (2018), p 185

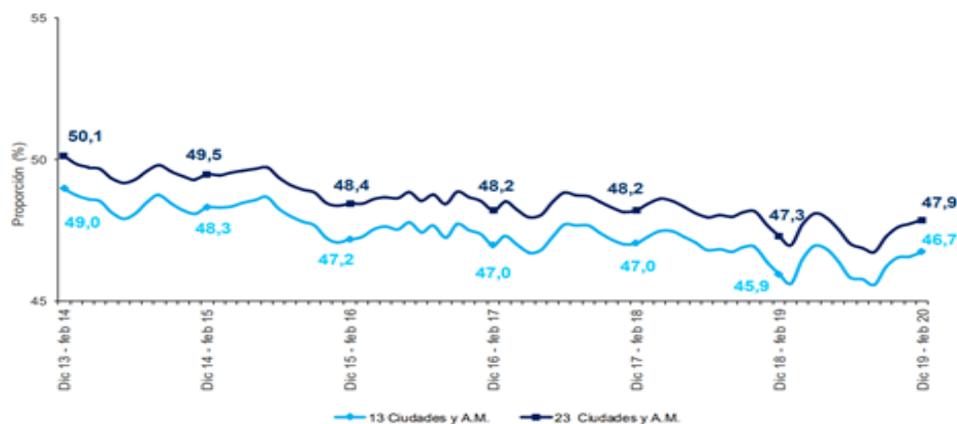
- La región Caribe es la que concentra la mayor cantidad de empleo nacional formales en el país con un 20,4%, seguida por el Eje Cafetero, con 18,5%⁸.
- **A los jóvenes, tradicionalmente afectados por una tasa de desempleo mayor a la del resto de la población económicamente activa**, les está mejorando el panorama en términos de formalidad. “Los grupos entre los 26 a 35 años y 36 a 45 años son los que aportan mayor cantidad de trabajadores formales, y la tasa de formalidad tiende a aumentar con los años, hasta llegar a un máximo en el grupo de edad de 26 a 35 años.”⁹

Se evidencia la necesidad de trabajar en varios frentes para reducir la informalidad en Colombia, uno de ellos es la reducción de la carga regulatoria para las empresas formales. A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional para facilitar los negocios respecto de la apertura de empresas, declaración y pago de impuestos, y de seguridad social integral incluyendo esquemas de protección en la vejez, aún se evidencian oportunidades de mejora. Esto, especialmente para empresas pequeñas, pues como se evidenció en los antecedentes, la carga sigue siendo muy alta para éstas.

Informalidad Laboral

Medición de empleo informal y seguridad social (Trimestre móvil diciembre 2019 - febrero 2020)

Gráfico 1. Proporción de población ocupada informal Total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas Trimestre móvil diciembre - febrero (2013 - 2020)¹⁰



Según el DANE, la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 46,7% para el trimestre móvil diciembre 2019 - febrero 2020. Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 47,9%.

⁸ ‘Trabajo formal en Colombia: realidad y retos’ Noviembre (2018), p 235 regiones

⁹ Trabajo formal en Colombia: realidad y retos’ Noviembre (2018), p 94-95 edades, género

¹⁰ **Fuente:** DANE, Gran Encuesta integrada de Hogares (GEIH)

Informalidad por sexo

En el trimestre móvil diciembre 2019 – febrero de 2020, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de hombres ocupados que eran informales fue de 45,2%, mientras que esta proporción para las mujeres fue de 48,6%. En el mismo periodo del año anterior, la proporción de ocupados informales para hombres y mujeres fue 43,9% y 48,4%, respectivamente.

Gráfico 2. Proporción de población ocupada informal según sexo Total 13 ciudades y áreas metropolitanas Trimestre móvil diciembre - febrero (2013 - 2020)¹¹



Informalidad por ciudades

Para el periodo de análisis, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las que presentaron mayor proporción de informalidad fueron: Cúcuta A.M. (71,4%), Sincelejo (67,5%) y Riohacha (63,9%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron: Manizales A.M. (40,7%), Medellín A.M. (40,8%) y Bogotá D.C. (41,7%).

Gráfico 3. Proporción de la población ocupada informal según ciudad y área metropolitana Trimestre móvil diciembre 2019 – febrero 2020¹²

¹¹ Fuente: DANE, Gran Encuesta integrada de Hogares (GEIH)

¹² Ibídem

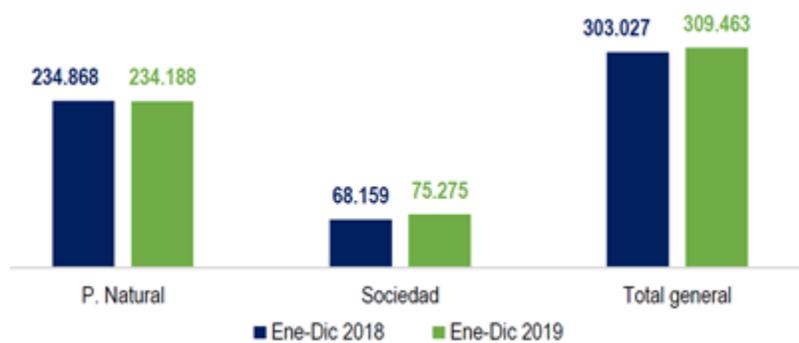


Informalidad

Empresarial

Según el Informe de Dinámica de Creación de Empresas elaborado por Confecámaras con base en la información del Registro Único Empresarial y Social (RUES), de las 57 Cámaras de Comercio del país, durante el 2019 se crearon en Colombia 309.463 empresas, un 2,1% más que en el 2018, cuando se ubicaron en 303.027 nuevas unidades productivas como lo indica el Gráfico 1. Del total de unidades registradas, 75,7% corresponden a personas naturales y 24,3% a sociedades.

Gráfico 4. Unidades productivas creadas según organización jurídica enero-diciembre 2019/18¹³.



En este punto, se destaca el comportamiento de la creación de sociedades, que aumentó 10,4% respecto al año 2018 al pasar de 68.159 a 75.275. Entre tanto, las matrículas de personas naturales pasaron de 234.868 a 234.188.

Dinámica por tamaño de empresa

¹³ Fuente: RUES - Registro Único Empresarial y Social.

De acuerdo con el tamaño de la empresa medido por el valor de sus activos, se evidencia que el conjunto de nuevas unidades productivas está conformado principalmente por microempresas (99,6%), seguido por las pequeñas empresas (0,37%) y el restante se encuentra en las medianas y grandes empresas (0,03%). La distribución por tamaño permanece invariable en contraste con el mismo periodo en 2018 (Tabla 1).

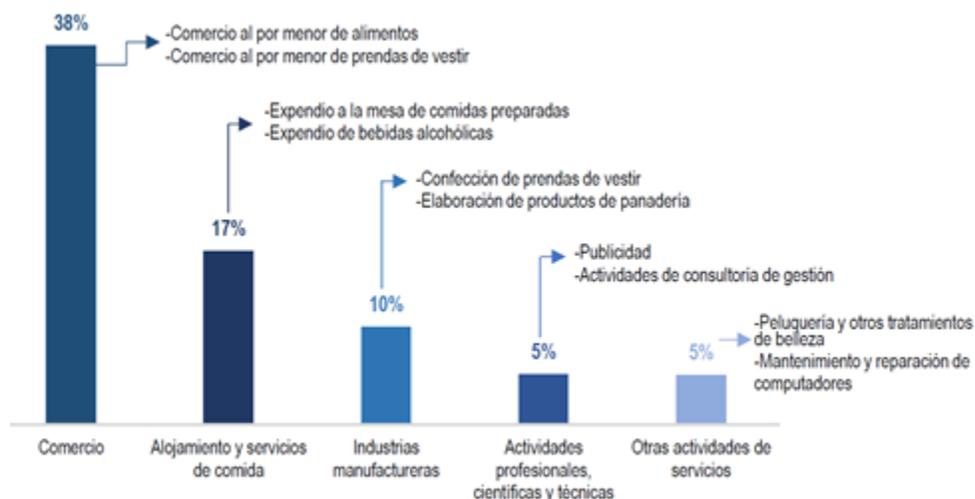
Tabla 1. Unidades productivas por tamaño¹⁴

Tamaño	Ene-Dic 2019/18		Participación, %	
	Ene-Dic 2018	Ene-Dic 2019	Ene-Dic 2018	Ene-Dic 2019
Microempresa	301.705	308.223	99,6	99,6
Pequeña	1.243	1.155	0,4	0,37
Mediana	69	70	0,0	0,0
Grande	10	15	0,0	0,0
Total	303.027	309.463	100,0	100,0

Creación de empresas empleadoras

Según cifras del RUES, el 49,1% de las empresas creadas entre enero y diciembre de 2019 se constituyeron creando al menos un empleo. Entre los sectores más dinámicos en creación de empleo se encuentran comercio, alojamiento y servicios de comida, industrias manufactureras, actividades profesionales, científicas y técnicas y otras actividades de servicios, los cuales explican el 75% de la participación total del número de nuevas empresas empleadoras (Gráfico 2).

Gráfico 5. Subsectores con mayor creación de empresas empleadoras (Ene-Dic 2019)¹⁵



¹⁴ Ibídem

¹⁵ Ibídem

Dinámica por sectores económicos

De los siete sectores económicos agrupados en la Tabla 2, un total de cuatro registraron un incremento en la creación de unidades productivas aportando 2,3 puntos porcentuales (pp) a la variación total, en tanto el sector de extracción, agricultura y resto contribuyeron negativamente a la variación restando 0,2 pp.

Tabla 2. Unidades productivas por sector económico (Ene-Dic 2019/18)¹⁶

Sector	Ene-Dic 2018	Ene-Dic 2019	Variación %	Contribución
Servicios	133.443	137.943	3,4	1,5
Comercio	113.751	115.415	1,5	0,5
Industria	28.827	29.414	2,0	0,2
Construcción	13.525	13.751	1,7	0,1
Extracción	1.168	1.091	-6,6	0,0
Agricultura	4.865	4.790	-1,5	0,0
Resto	7.448	7.059	-5,2	-0,1
Total general	303.027	309.463	2,1	2,1

En conjunto, las actividades económicas relacionadas con el sector servicios registraron los mayores incrementos en materia de creación de empresas, con un aumento del 3,4%, seguido del sector de industria con 2,0% y comercio con 1,5%.

Creación de empresas en la Economía Naranja

Tomando como referencia las 32 actividades económicas de la economía naranja denominadas de inclusión total (DANE, 2019), se encuentra que, del total de unidades productivas creadas, el 3% corresponde a empresas dedicadas a las industrias culturales y creativas.

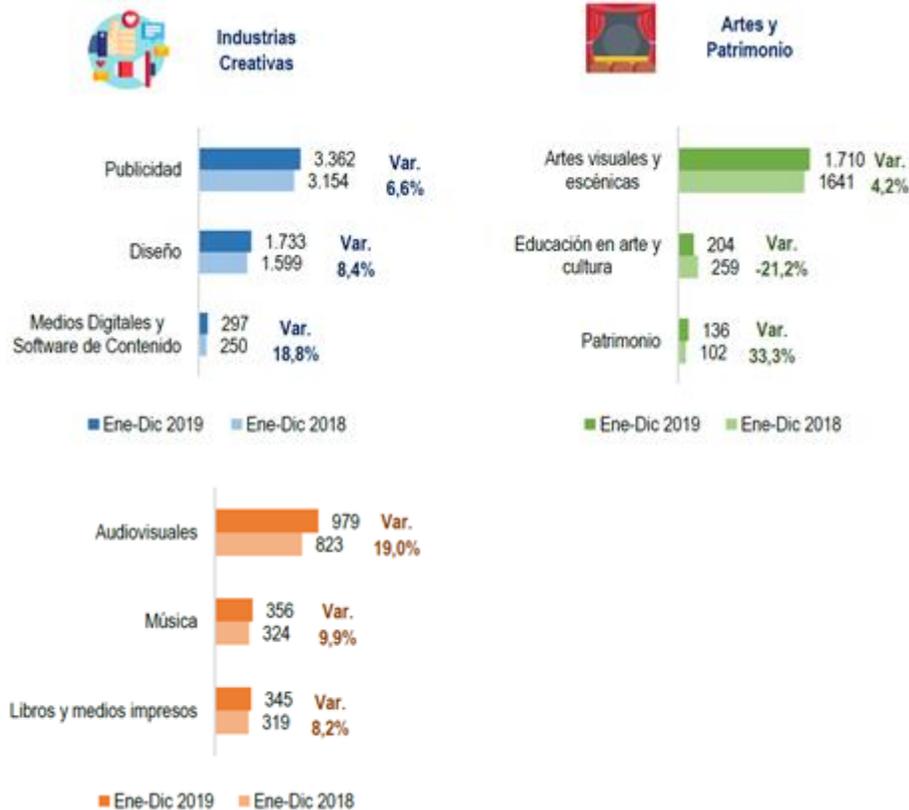
Entre enero y diciembre de 2019 se crearon un total de 9.122 empresas de economía naranja, lo que representa un crecimiento del 7,7% comparado con el mismo periodo del año anterior. Haciendo un análisis a nivel de sector se encuentra que el 59,1% de estas empresas se constituyeron en las industrias creativas, seguido por artes y patrimonio (22,5%) y las industrias culturales (18,4%).

A nivel de subsectores, destacan por su dinamismo y contribución, las actividades de publicidad, audiovisuales, diseño y artes visuales y escénicas, las cuales explican el 85,3% del crecimiento en el número de nuevas empresas en la economía naranja.

Gráfico 6. Creación de empresas por segmento cultural y creativas (Ene-Dic 2019/18)¹⁷

¹⁶ Ibídem

¹⁷ Ibídem



Renovaciones de registros públicos hasta el 3 de julio de 2020

Un total de 1.802.906 renovaciones de registros públicos se realizaron en todo el país durante la temporada de renovación de Matrícula Mercantil que finalizó el pasado 3 de julio, gracias a una extensión en el plazo gestionada ante el Gobierno Nacional por Confecámaras y las Cámaras de Comercio, como una medida de apoyo a los empresarios en medio de la pandemia de la Covid-19.

Del total de renovaciones, 656.343 corresponden a personas naturales, 282.259 a personas jurídicas y 801.777 a establecimientos de comercio, cifras que, junto con la renovación de otros registros, significan la actualización del 90% de los registros empresariales. Representan una disminución de solo el 10% con respecto a las renovaciones realizadas en el 2019.

El 90% de las empresas renovadas son micros, 7% son pequeñas y el 3% restante corresponde a medianas (2%) y grandes (1%).

Por actividad económica, el 91% de las empresas renovadas se concentra en los sectores de comercio (42%), servicios (38%) e industria (11%).

La formalidad empresarial afecta la formalidad laboral.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe, alrededor del 65% del empleo informal, se encuentra concentrado en “empresas informales” (OIT, 2016).

La contratación formal de trabajadores disminuye su riesgo ante situaciones adversas tales como la pérdida del empleo, accidentes laborales, muerte o invalidez, además de dar una condición estable durante su vejez, aumentando así la calidad de vida de las personas.

El aumento en los niveles de la formalidad empresarial puede traducirse en un círculo virtuoso en la política tributaria al derivar en una mayor y mejor inversión pública. Una mayor formalidad tributaria implica más empresas pagando impuestos y, por lo tanto, mayores recaudos. Esto, a su vez, posibilita la disminución de los impuestos o de sus tasas y reduce los gastos asociados a servicios subsidiados por el aumento de la formalidad laboral.

Esta dinámica amplía el espacio fiscal del Estado para financiar la provisión de más y mejores bienes públicos. Por ejemplo, cuando no se realizan contribuciones a los sistemas de salud y pensión, se generan déficits para su financiamiento lo que incrementa las necesidades fiscales. Al respecto, se estima que el sistema pensional deja de percibir alrededor de 24 billones de pesos al año (Consejo Privado de Competitividad, 2017).

Costo de ser formal

- Las empresas para ser formales deben asumir unos costos para poder cumplir con la normativa nacional, mientras que las empresas informales no lo hacen. Esto genera competencia desleal entre empresas formales y las informales.
- Alto número de trámites para ser formal. En Colombia se ha simplificado el proceso para abrir una empresa. La eliminación progresiva de trámites y requerimientos, han reducido el número de obligaciones necesarias para abrir una empresa de 11 (2008) a 8 (2017). Esto, además, ha reducido el tiempo de duración del proceso de apertura de 40 a 11 días (Banco Mundial, 2018).

No obstante, y aunque en Bogotá obtener el registro mercantil toma un solo día, hay ciudades en las que el proceso toma más tiempo; por ejemplo, en Mitú abrir una empresa toma 40 días, en Puerto Carreño 38 y en Mocoa 34 (Banco Mundial, 2017).

- Los costos para abrir empresa en Colombia son altos. El promedio en las 32 capitales departamentales (13,4% del ingreso promedio por habitante para Colombia) es más de cuatro veces el costo promedio en países de la OCDE que corresponde al 3,1%, de acuerdo con el Banco Mundial (2017). Al respecto, el costo del registro mercantil y el impuesto departamental de registro representan el 98% de los costos totales de abrir empresa con alrededor de USD 48.000 en activos.
- Por su parte, también son altos los costos de pasar a los empleados a la formalidad: aportes patronales, parafiscales, reportes de información, entre otros como afiliar a todos los empleados al sistema de seguridad social.

Beneficios de ser formal

Financiación

El acceso al financiamiento se considera fundamental en el proceso de crecimiento y formalización de una empresa. El Gobierno Nacional cuenta con distintas entidades para promover el acceso a servicios y productos financieros para las Mipymes y, en algunos casos, apoyar el proceso de formalización de manera directa.

- Entre estas se encuentra Bancóldex, que desde el año 2011 cuenta con una línea especial de crédito de apoyo a la formalización. Esta línea otorga recursos de capital de trabajo y modernización empresarial a sectores económicos que participen en programas de formalización empresarial, liderados por las cámaras de comercio y gremios empresariales del país.
- El Fondo Nacional de Garantías (FNG) busca facilitar el acceso al crédito para las Mipymes mediante el otorgamiento de garantías. Dentro del portafolio del FNG existen productos que apoyan la creación de nuevas empresas y unidades productivas empresariales, así como productos enfocados en apoyar a las microempresas del país (FNG, 2017).
- Comisión Intersectorial y Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016), en cuyo marco se han realizado avances regulatorios concretos con el fin de disponer de distintos mecanismos de financiamiento, tales como, la financiación colaborativa (usualmente conocida como crowdfunding, Decreto 1357 de 2018
- Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, que ha desarrollado diferentes iniciativas de asistencia técnica y estrategias para acompañar a las entidades financieras con orientación al microcrédito.

Contratación estatal

El Congreso de la República y el Gobierno Nacional han expedido normas para acercar las pymes a las oportunidades que ofrece la contratación estatal (Colombia Compra Eficiente; DNP, 2014). La Ley 1450 de 2011 posibilita la apertura de convocatorias con trato preferencial a las Mipymes o de convocatorias cerradas a este tipo de empresas. Esto fue reglamentado por los Decretos 734 de 201238 y 1510 de 201339 (compilado por el Decreto 1082 de 201540).

También la Ley 1150 de 2007 establece un conjunto de casos en los cuales no es necesaria la inscripción de proponentes en el Registro Único de Proponentes (RUP), reduciendo así los costos de participación de Mipymes en procesos de contratación directa y de mínima cuantía.

Encadenamientos productivos

Entre otras cosas, la generación de encadenamientos promueve el mejoramiento de la productividad, en la medida que incentiva a las empresas a modernizarse o mejorar procesos o productos. Esto a su vez permite que las empresas proveedoras tengan mayores grados de formalidad al cumplir los requisitos exigidos por las empresas ancla, con el fin de cerrar negocios y, en consecuencia, generar ingresos que le ayudan a su permanencia en el mercado

Justificación del proyecto es necesario que el país avance en formalización.

La mayoría de las empresas activas en Colombia son micro y pequeñas empresas (Confecámaras, 2017). Como se evidencia en la Tabla 1, un total de 1.154.113 empresas están registradas como personas naturales (72 % del total) y 447.992 como jurídicas (28 %). La mayoría de las empresas registradas se dedican a la prestación de servicios (47 %) y al comercio (41 %).

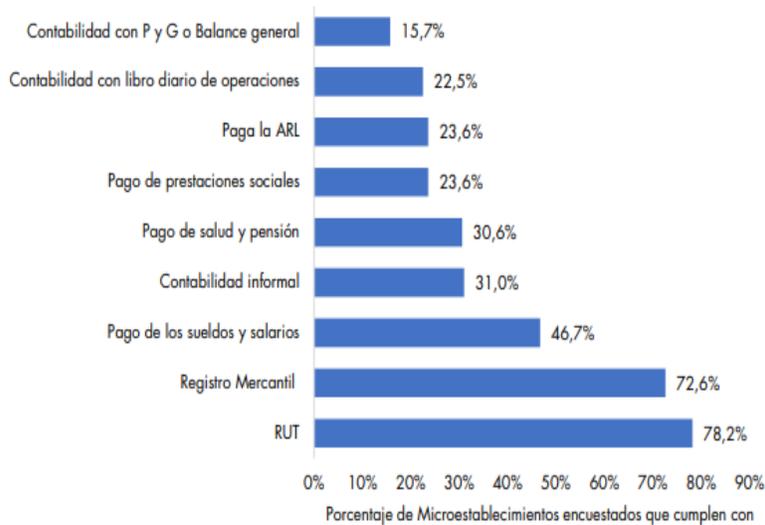
Fuente: Documento CONPES Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación Política De Formalización Empresarial 3956 2019 Pag 30.

Como se evidencia en la Tabla 3 las microempresas en el país son las que mayor participación tienen con un 96,5 %, la pequeña empresa tiene el 2,7% de participación la mediana empresa solo tiene una participación 0,6% y la grande empresa 0,2%. Esto demuestra que del 1.602.105. de empresas aproximadamente 1.546.644.

Tabla 3. Empresas registradas por tamaño

Tamaño ^(b)	Naturales		Jurídicas		Total	
	Número	Participación	Número	Participación	Número	Participación
Micro	1.141.091	98,8 %	405.553	90,5 %	1.546.644	96,5 %
Pequeña	11.434	1,0 %	31.192	7,0 %	42.626	2,7 %
Mediana	1.473	0,1 %	8.212	1,8 %	9.685	0,6 %
Grande	115	0,0 %	3.035	0,7 %	3.150	0,2 %
Total	1.154.113	100,0 %	447.992	100 %	1.602.105	100,0 %

Gráfico 7: El proceso hacia la formalidad empresarial



Fuente: Documento CONPES Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación Política De Formalización Empresarial 3956 2019 Pag 32

Nota: Incluye las preguntas: ¿Este establecimiento tiene Registro Único Tributario (RUT)? ¿Este establecimiento tiene registro mercantil? ¿Cómo se lleva la contabilidad en este establecimiento? Y variables sobre sueldos y salarios y prestaciones sociales.

Respecto a la informalidad, de entrada, según el módulo de micronegocios de la GEIH del DANE, el 73,2% de las microempresas, en 2015 no estaban registradas en las cámaras de comercio (registro mercantil) o en la DIAN (RUT).

Según la Encuesta Nacional de Microestablecimientos y la Gran Encuesta a las Microempresas (ANIF, 2018) evidencian que las principales causas de informalidad empresarial en el país son el alto número de trámites y requisitos que se exigen para ser formal, el desconocimiento de los procedimientos a realizar y los altos costos que implica la formalización empresarial, tanto directos como derivados (DANE, 2016). Colombia está actualmente en el puesto 123 de 137 en el indicador de Carga de la Regulación Gubernamental del reporte de competitividad del Foro Económico Mundial para 2017 (Foro Económico Mundial, 2017).

Referentes internacionales

Estrategias para la formalización laboral en Argentina

Es interesante analizar algunas experiencias de formalización en países emergentes con economías medianamente similares, tomando como base insumos para la construcción de políticas aplicadas a nuestra realidad con los ajustes necesarios.

Durante el período 2003-2012, el fenómeno de la informalidad ha sido abordado en Argentina desde las políticas públicas con un enfoque que busca integrar y articular programas y acciones de diversa índole, tanto socio laboral como económica, vinculados con distintos factores que dan origen al trabajo informal.

Más allá del éxito relativo del proceso abierto en 2003, la persistencia de una elevada tasa de informalidad laboral, concentrada en gran medida en lo que podría considerarse como un “núcleo duro”, y el menor dinamismo de la actividad económica desde 2009 son dos circunstancias que obligan a fortalecer y rediseñar la estrategia de formalización.

La experiencia de Argentina en los últimos años deja en evidencia que reducciones importantes de la informalidad requieren de una estrategia integral. Esas estrategias deben incluir desde el contexto macroeconómico hasta acciones específicas, como fueron el Programa Nacional de Regularización del Trabajo, la promoción y apoyo a actividades económicas que generan empleo decente y los programas de sostenimiento del empleo durante la crisis, que han permitido prevenir transiciones no sólo hacia el desempleo, sino principalmente a la informalidad.

5. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

El trabajo es un derecho y un deber de las personas, protegido constitucionalmente y que es obligación del Estado garantizar su acceso en condiciones dignas y justas;

El artículo 48 de la Constitución Política señala que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, que se les debe garantizar a todos los habitantes como un derecho irrenunciable y que el Estado debe ampliar progresivamente su cobertura;

El artículo 53 de la Constitución Política establece entre los principios mínimos fundamentales del trabajo, la garantía a la seguridad social, la igualdad de oportunidades para los trabajadores y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales;

Que el presente decreto aplica el principio de la interpretación conforme e instrumentaliza la ampliación progresiva de la cobertura en el Sistema de Seguridad Social, mandato constitucional contenido en el artículo 48;

El numeral 4 del artículo 7o de la Ley 21 de 1982 establece que todos los empleadores en Colombia *“que ocupen uno o más trabajadores permanentes”* están obligados a pagar el subsidio familiar, lo que se materializa a través de la afiliación de los mismos al Sistema de Compensación Familiar, mediante su vinculación a una Caja de Compensación Familiar;

Ley 789 de 2002 define el Sistema de Protección Social como un conjunto de políticas orientadas a mejorar la calidad de vida y obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo, contemplando la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, como elemento necesario de la formalización laboral;

Ley 1429 de 2010 fijó los parámetros para la formalización y la generación de empleo, definiendo como informalidad por subsistencia *“aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital”*;

Ley 1450 de 2011 dispuso como objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, formalizar el empleo y reducir los índices de pobreza y prescribe entre los mecanismos para su ejecución, la igualdad de oportunidades para la prosperidad social, a partir del diseño de un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de los trabajadores informales por subsistencia al Sistema de Seguridad Social Integral;

Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales, indicó en su artículo 2o que son afiliados a dicho sistema todos los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos;

Que los literales b) y c) del artículo 29 de la Ley 1636 de 2013, indican que se entienden como servicios de gestión y colocación de empleo a cargo de los prestadores del Servicio Público de Empleo, *“otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por el Ministerio del Trabajo, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas”* y *“servicios que, asociados a los de vinculación de la oferta y demanda de empleo, tengan por finalidad mejorar las condiciones de empleabilidad de los oferentes”*;

Ley 1636 de 2013, se creó el Mecanismo de Protección al Cesante, el cual está integrado, entre otros componentes, por el Servicio Público de Empleo;

Que el artículo 17 del Decreto número 2616 de 2013, establece que el Ministerio del Trabajo, en coordinación con las correspondientes entidades del Gobierno, adoptará medidas para facilitar el acceso al trabajo a tiempo parcial, productivo y libremente elegido, que responda igualmente a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores.

CONPES 3484 *Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado*. Uno de sus objetivos fue el de mejorar la productividad y competitividad de las Mipymes, su generación de ingresos y empleo de calidad y su acceso a mercados nacionales e internacionales.

Para esto se analizó que la formalización debe ser el resultado de un proceso de fortalecimiento de su capacidad productiva, complementado por acciones para la reducción y simplificación de trámites y requisitos, y la provisión de información acerca de los procesos, implicaciones y beneficios de operar en el sector formal.

En el país a través de estrategia *Colombia se Formaliza* y de diferentes programas implementados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante las brigadas de

formalización que prestaron acompañamiento personalizado a empresarios informales en el proceso de formalización.

También, Red Nacional de Formalización Laboral, creada por el Decreto 567 de 2014. Esta red interinstitucional es liderada por el Ministerio del Trabajo y coordina acciones para promover la formalización laboral y el aumento de la cobertura en seguridad social a empleadores, empresarios y trabajadores del sector urbano y rural.

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley.

6. IMPACTO FISCAL

El presente Proyecto de Ley no presenta impacto fiscal, ya que no se ordenan gastos, ni se establecen concesiones o beneficios tributarios según el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003.

Mediante concepto Radicado: 2-2020-044383 el Ministerio De Hacienda Y Crédito Público se manifestó en los siguientes términos:

” Frente a los artículos 4º y 5º del Proyecto de Ley

Los artículos 4º y 5º del Proyecto de Ley contienen disposiciones que integran el eje de los estímulos que se conciben para inducir el tránsito de las empresas hacia la formalización laboral de sus trabajadores, así:

- a. Disminución por un año y en dos tramos, del monto de la tarifa en las cotizaciones a los Sistemas Generales de Pensiones (en adelante SGP) y de Riesgos Laborales (en adelante SGRL). Al efecto, i) durante los primeros 6 meses, la empresa sea micro, pequeña o mediana empresa, podrá aplicar en función de cada categoría, un descuento a la tarifa de las cotizaciones que va entre el 50% y el 80% del aporte total y, ii) por los siguientes 6 meses se podrá disminuir la tarifa en porcentajes que oscilan -por los tipos de empresas reseñados-, entre el 35% y el 65% por ciento de la cotización.
- b. En materia del Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante SGSSS) y por el mismo año, los trabajadores cobijados con la medida estarán cobijados por el Régimen Subsidiado de Salud.

Vencido el año de vigencia de las medidas descritas, las tarifas para las cotizaciones del Sistema de Seguridad Social Integral (en adelante SSSI) de estos trabajadores serán plenas. Igualmente contempla el Proyecto de Ley que, aunque los beneficios descritos *solo podrán aplicarse por una sola vez*, para “acceder” y “mantener” los

mismos, el empleador debe demostrar que aumentó el número de los trabajadores, tomando en consideración el total de trabajadores y la suma de los ingresos bases de cotización, respecto de aquellos por los que se cotizaba en la empresa destinataria de la medida, en el mes de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se aplica la medida.

Previo al examen de consistencia de las medidas propuestas, que en últimas traducen en diseñar una medida de impacto a la informalidad laboral de trabajadores que afecta las empresas más pequeñas del país, sobre la base de reducir la carga parafiscal del SSSI, debe advertirse que la discrecionalidad que tiene el Congreso de la República para su planteamiento no es absoluta y por el contrario, tiene los límites que el propio orden constitucional desarrolla.

a. Análisis de constitucionalidad

En efecto, la versión original del artículo 48 de la Constitución Política destaca el mandato por el cual, los recursos de las instituciones de la Seguridad Social *no se podrán destinar* para fines diferentes a ella, lo cual permite de entrada poner en evidencia que los costos de formalización laboral no pueden venir financiados contra los recursos propios del SSSI.

Además, a la norma constitucional referida deben integrarse los contenidos normativos que el Acto Legislativo 01 de 2005 introdujo a la Constitución, como es el caso de: (i) la garantía a cargo del Estado de la *sostenibilidad financiera* del Sistema General de Pensiones, y, (ii) el dictado por el cual las leyes que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia del citado Acto Legislativo, *deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas*.

Con ello, para que las medidas que en concreto se examinan, pudieran sortear las exigencias constitucionales referidas, deberían establecer la forma cómo se llenará el déficit que dejan las cotizaciones que no ingresarán al SSSI, información que ni la exposición de motivos ni el texto del articulado del Proyecto de Ley no suministra. Asimismo, debe destacarse otro de los contenidos del referido Acto Legislativo, por el que, además de la edad y el tiempo de servicios, el derecho a la pensión pondera las *semanas de cotización* y el *capital necesario* para respaldarla, a lo que se agrega que para la *liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones*.

Tampoco puede pasarse por alto que el artículo 154 Superior establece que, por regla general, las exenciones tributarias deben contar con el aval expreso del Gobierno Nacional. Dado que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los

aportes al Sistema General de la Seguridad Social Integral son aportes parafiscales, la disminución del monto de la tarifa, como queda planteado en la iniciativa, constituye un beneficio tributario contrario a la Constitución Política.

A ello se agrega que, examinadas las medidas de estímulo que se consideran en el Proyecto de Ley desde la perspectiva de los principios de equidad y progresividad, propios del ámbito tributario en el que se desenvuelven las cotizaciones de

la seguridad social, en últimas se propone una modificación en la carga impositiva de un grupo específico de contribuyentes, sin que se conozca el análisis de: (i) la capacidad contributiva del grupo específico, (ii) la progresividad del sistema y (iii) la capacidad contributiva del resto de contribuyentes que pertenecen al Sistema.

Finalmente, la iniciativa pone en duda la vigencia del principio de solidaridad y progresividad de la seguridad social establecidos en el artículo 48 de la Constitución Política, entendidos, como lo ha hecho la jurisprudencia constitucional, como expresión del *mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades*.

b. Análisis legal de la propuesta del Proyecto de Ley

Al respecto, es pertinente recordar que existen medidas similares a las propuestas en el Proyecto de Ley, que no tienen en cuenta el tamaño de la empresa e incluso, contemplan el caso del empleador como persona natural. Un ejemplo de ello, es el artículo 114-1 del Estatuto Tributario:

“ARTÍCULO 114-1. EXONERACIÓN DE APORTES. Estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Así mismo, las personas naturales empleadoras estarán exoneradas de la obligación de pago de los aportes parafiscales al SENA, al ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud por los empleados que devenguen menos de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Lo anterior no aplicará para personas naturales que empleen menos de dos trabajadores, los cuales seguirán obligados a efectuar los aportes de que trata este inciso.

Los consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos empleadores en los cuales la totalidad de sus miembros estén exonerados del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de acuerdo con los incisos anteriores y estén exonerados del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud de acuerdo con el inciso anterior o con el parágrafo 4o del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, estarán exonerados del pago de los aportes parafiscales a favor del Sena y el ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.”

No obstante, es importante recalcar que la exoneración de los aportes al SGSSS sólo es para el empleador, no para el trabajador, es decir que al trabajador le siguen descontando el 4% de su nómina para pagar los aportes que le corresponden. Así mismo, de acuerdo al artículo 7° de la Ley 1780 de 2016¹, los empleadores que vinculen nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante el primer año de vinculación.

Aunado a lo anterior, también debe considerarse que el mantener la afiliación de los trabajadores en el régimen subsidiado de salud aun cuando cuentan con capacidad de pago para hacerlo a través del régimen contributivo, generaría un gasto innecesario adicional para financiar el régimen subsidiado a cargo de la Nación, el cual no podría ser determinado *a priori*

¹ Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

como quiera que dependería de la racionalidad de cada empresario, y el ingreso base de cotización de cada nuevo empleado vinculado. Así mismo, ello iría en contra de la protección del trabajador que se promulga en los objetivos de la iniciativa, como quiera que se perjudicaría al no tener derecho a percibir las prestaciones económicas del régimen contributivo, como el pago de licencias, pues ellas no hacen parte del plan de beneficios del régimen subsidiado.

c. Análisis del impacto fiscal

Esta Cartera Ministerial no es ajena a la discusión que juzga las cotizaciones de la seguridad social como contrarias a los objetivos de una política de empleo, en la medida en que entran a hacer parte del costo laboral bruto de las empresas.

Sin embargo, esa presunta presión fiscal ejercida sobre el trabajo, queda diluida con los textos constitucionales referidos en precedencia, en cuanto que, el derecho pensional que en cada caso concreto se conceda, tiene en una mayor o menor medida, pero siempre en una correlación indiscutida, la vinculación del montante de la mesada pensional con las cotizaciones efectuadas a lo largo de la vida laboral, por consiguiente, cuanto menores sean las cotizaciones (así provenga de medidas temporales como las propuestas), se desmejora el derecho pensional de que se trate.

En otras palabras, que se reduzca el monto de la cotización a la seguridad social (por más que se repare en que solo lo será por un año) bajo la promesa de redención de que con la disminución de la tarifa de la cotización, el trabajador afectado con las condiciones de un empleo precario, hará tránsito hacia la formalización laboral, pone al mismo trabajador a soportar el efecto económico de la medida, contra su expectativa a una pensión que tenga un mejor desempeño en términos de una futura mesada pensional.

A primera vista y desde una lectura constitucional, medidas como las que se examinan en el presente concepto, encajan sin dificultad dentro de las restricciones superiores por las cuales, la Ley que involucre ámbitos propios del SGP, no solo deben asegurar que se preserve la sostenibilidad financiera y fiscal del Sistema, sino que, en concreto le corresponde identificar la forma en que se llenará el espacio de los recursos que el Sistema de Seguridad Social Integral no recibirá por la implementación de las medidas.

Ejercicios preliminares realizados por el Ministerio muestran que el recaudo promedio anual del SGP en el año 2020, por cuenta de los aportes tanto patronales como de los trabajadores, para una empresa según el número de empleados y el salario promedio se resume en el cuadro que sigue:

Tabla No. 1 – Recaudo promedio anual del SGP - 2019

	Empleados Promedio	SALARIO PROMEDIO		
		1 smmlv	2 smmlv	3 smmlv
Microempresa	5	\$ 8.426.909	\$ 16.853.818	\$ 25.280.726
Pequeña empresa	2 5	\$ 42.134.544	\$ 84.269.088	\$ 126.403.632
Mediana empresa	1 0 0	\$ 168.538.176	\$ 337.076.352	\$ 505.614.528

Fuente: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Según el proyecto de Ley una empresa que realice la formalización de sus empleados efectuaría los aportes, con la anterior clasificación, de la siguiente manera:

Tabla No. 2 – Recaudo del SGP según PL

	SALARIO PROMEDIO
--	------------------

	Promedio Empleados	1 smmlv	2 smmlv	3 smmlv
Microempresa	5	\$ 2.317.40 0	\$ 4.634.80 0	\$ 6.952.20 0
Pequeña empresa	2 5	\$ 17.907.18 1	\$ 35.814.36 2	\$ 53.721.54 4
Mediana empresa	1 0 0	\$ 96.909.45 1	\$ 193.818.90 2	\$ 290.728.35 4

Fuente: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por consiguiente, bajo el escenario previsto, los recursos que dejaría de recibir al año el SGP podrían reflejarse de la siguiente manera, por empresa:

Tabla No. 3 – Recursos dejados de percibir SGP por PL

	Promedio Empleados	SALARIO PROMEDIO		
		1 smmlv	2 smmlv	3 smmlv
Microempresa	5	\$ 6.109.50 9	\$ 12.219.01 8	\$ 18.328.52 7
Pequeña empresa	2 5	\$ 24.227.36 3	\$ 48.454.72 6	\$ 72.682.08 8
Mediana empresa	1 0 0	\$ 71.628.72 5	\$ 143.257.45 0	\$ 214.886.17 4

Fuente: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Si se parte del Informe de Dinámica Empresarial de Confecámaras elaborado con base en la información del Registro Único Empresarial y Social (RUES) de las Cámaras de Comercio, en el 2018 **abrieron sus puertas 328.237 unidades productivas**, de las cuales **69.283 eran sociedades** y **258.954** correspondían a **personas naturales**², y con base en el mismo Registro Único Empresarial y Social (RUES), en el país cerca de **95% de las empresas registradas son microempresas** y el **5% son pequeñas y medianas empresas**³.

Considerando el mismo número de empresas nuevas para el año 2020, la misma distribución de clasificación y aceptando que sólo tendría una incidencia del 5% (es decir, el 5% de la empresas buscarían acogerse al incentivo de formalización, debiendo efectuar los aportes de Ley), la afectación fiscal para el SGP sería cercana a **\$172 mil millones**, como se resume

en el cuadro siguiente:

Tabla No. 4 – Impacto fiscal SGP por PL (incidencia 5%)

INCIDENCIA 5%	Promedio Empleados	SALARIO PROMEDIO		
		1 smmlv	2 smmlv	3 smmlv
Microempresa	5	\$ 37.574.396.038	\$ 50.099.194.718	\$ 37.574.396.038
			TOTAL	
Pequeña empresa	2 5	\$ 4.705.559.540	\$ 6.274.079.386	\$ 4.705.559.540
Mediana empresa	1 0 0	\$ 9.274.129.143	\$ 12.365.505.525	\$ 9.274.129.143

\$ 171.846.949.072

Fuente: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

² Fuente Portafolio, artículo enero 25 de 2019.

³ Fuente Dinero, artículo abril 14 de 2016

Una incidencia mayor del 16% por ejemplo, que se advertiría por la propensión a la búsqueda del beneficio, o por el nuevo escenario de pandemia nos llevaría a \$550 mil millones de pesos como afectación fiscal.

**Tabla No. 5 -
Impacto fiscal SGP por PL (incidencia 16%)**

INCIDENCIA IA 16%	Promedio Empleados	SALARIO PROMEDIO		
		1 smmlv	2 smmlv	3 smmlv
Microempresa	5	\$ 120.238.067.323	\$ 160.317.423.097	\$ 120.238.067.323
Pequeña empresa	2 5	\$ 15.057.790.527	\$ 20.077.054.037	\$ 15.057.790.527
Mediana empresa	1 0 0	\$ 29.677.213.259	\$ 39.569.617.679	\$ 29.677.213.259

TOTAL

\$ 549.910.237.031

Fuente: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. Frente al artículo 6° del Proyecto de Ley

El artículo 6° de la iniciativa legislativa crea el Sello “*Ser Formal Paga*”, el cual sería otorgado anualmente a las empresas que se acojan al cumplimiento de esta Ley, para lo cual el Ministerio del Trabajo debería reglamentar lo correspondiente. Sin embargo, no se especifica en el articulado de la iniciativa a quién corresponderá la operación de verificación y otorgamiento del mencionado Sello, de manera que si lo que se pretende es que el Ministerio del Trabajo u otra entidad pública sea la que se encargue de dicha tarea, se deberán realizar los estudios necesarios para otorgar las garantías que especificaría el sello, lo cual podría demandar la contratación de personal calificado, o de alguna entidad que pueda dar el visto bueno para respaldar lo certificado, que si bien lo anterior resulta incuantificable por el momento, se debe resaltar que esta función podría imponer una mayor carga a los recursos de la Nación.

2. Frente al artículo 8° del Proyecto de Ley

Finalmente, sobre difusión de la cultura de la formalización, el artículo 8° define que la Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces deberá conceder espacios en la televisión pública para que se transmitan programas que fomenten el objeto de esta iniciativa, ante lo cual, es menester indicar que las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos de inversión con partidas destinadas al financiamiento de campañas publicitarias, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría

que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto:

“Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”.

En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998, precisó:

“la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP).”.

Por otra parte, el citado Estatuto Orgánico, establece:

“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto”. (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20). (resaltado fuera de texto)

Así las cosas, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, cada sección presupuestal, debería incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, e igualmente, la Autoridad Nacional de Televisión podría bajo su autoridad proporcionar los espacios necesarios en los diferentes medios a su cargo en convenio con las entidades que lo requieran.

Por lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable y se solicita estudiar la posibilidad de su archivo, considerado que medidas como las de la iniciativa, i) disminuyen las fuentes de recursos del Sistema en beneficio de un grupo específico de aportantes, lo que dificulta la ampliación de cobertura y de servicios a cargo del Estado; ii) una decisión de esta naturaleza le está prohibida al Estado, pues (desconoce la obligación de avanzar en la garantía de los derechos sociales, y reduce sus fuentes de financiación, con lo que se pone en peligro el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado; iii) el alcance de lo propuesto ya se encuentra parcialmente contenido en la legislación actual, y, iv) puede generar costos adicionales para la Nación que no se encuentran contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo.”

Así las cosas y atendiendo a las observaciones realizadas por el ministerio de hacienda los ponentes realizan alguna modificaciones al proyecto de ley en aras de brindar de garantías el debate con el mismo

- **CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS**

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado; b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”.

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con los temas de formalidad laboral y empresarial , como también los demás temas expuestos en la iniciativa, sin perjuicio de otras circunstancias que considere cada congresista de acuerdo a su caso.

7. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene un objetivo fundamental:

- 1) Promover las buenas prácticas de formalización laboral, a partir de incentivos que induzcan al empresario y/o emprendedor a generar empleos formales
- 2) Crear el sello de buenas prácticas de formalización laboral y empresarial denominado “Ser formal paga”.

8 . PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p>PROYECTO DE LEY N° 270 DE 2020 CÁMARA</p>	<p>PROYECTO DE LEY N° 270 DE 2020 CÁMARA</p>
<p><i>“Por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones”</i></p>	<p><i>“Por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones”</i></p>
<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer incentivos para el tránsito a la formalidad laboral, crear el sello de buenas prácticas para la formalización laboral “Ser formal paga”; con el fin de ayudar a garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y la creación de nuevos empleos formales.</p>	<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer incentivos para el tránsito a la formalidad laboral, crear el sello de buenas prácticas para la formalización laboral “Ser formal paga”; con el fin de ayudar a garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y la creación de nuevos empleos formales.</p>
<p style="text-align: center;">Capítulo I</p> <p style="text-align: center;">Articulación institucional y simplificación de trámites</p> <p>Artículo 2. Mesa Intersectorial de Formalización Laboral: Créese la Mesa intersectorial de Formalización, como un espacio de concertación y articulación que permita promover y proponer recomendaciones sobre políticas, incentivos y simplificación de trámites para el fomento de la formalización laboral; esta Mesa estará coordinada por el Ministerio del trabajo y</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo I</p> <p style="text-align: center;">Articulación institucional y simplificación de trámites</p> <p>Artículo 2. Mesa Intersectorial de Formalización Laboral: Créese la Mesa intersectorial de Formalización, como un espacio de concertación y articulación que permita promover y proponer recomendaciones sobre políticas, incentivos y simplificación de trámites para el fomento de la formalización laboral; esta Mesa estará coordinada por el Ministerio del trabajo y</p>

<p>estará integrada por delegados de las siguientes entidades e instituciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2. Ministerio de Trabajo 3. Ministerio de salud y Protección Social. 4. Departamento Nacional de Planeación. 5. Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas, Acopi. 6. Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco. 7. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 8. Confederación de Cámaras de Comercio ConfeCámaras 9. Un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios, designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 10. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar. 11. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional, DIAN 12. Superintendencia de Industria y comercio <p>PARÁGRAFO 1o. Los delegados deberán ser permanentes, mediante delegación formal del representante legal de la Institución o gremio sectorial que representa y deberán ejercer funciones relacionadas con el objeto de esta ley.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Una vez se encuentre en funcionamiento y debidamente reglamentada la “Mesa Intersectorial de</p>	<p>estará integrada por delegados de las siguientes entidades e instituciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2. Ministerio de Trabajo 3. Ministerio de salud y Protección Social. 4. Departamento Nacional de Planeación. 5. Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas, Acopi. 6. Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco. 7. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 8. Confederación de Cámaras de Comercio ConfeCámaras 9. Un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios, designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 10. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar. 11. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional, DIAN 12. Superintendencia de Industria y comercio <p>PARÁGRAFO 1o. Los delegados <u>anteriormente enlistados</u> deberán ser permanentes, mediante delegación formal del representante legal de la Institución o gremio sectorial que representa y deberán ejercer funciones relacionadas con el objeto de esta ley.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Una vez se encuentre en funcionamiento y debidamente</p>
--	--

<p>Formalización Laboral”, el Gobierno Nacional deberá articular con los entes territoriales estrategias para desarrollar incentivos para el cumplimiento del objeto de la presente ley.</p>	<p>reglamentada la “Mesa Intersectorial de Formalización Laboral”, el Gobierno Nacional deberá articular con los entes territoriales estrategias para desarrollar incentivos <u>que permitan garantizar</u> el cumplimiento del objeto de la presente ley.</p>
<p>Artículo 3. Funciones de la Mesa Intersectorial de Formalización Laboral. Son funciones de la Mesa Intersectorial de Formalización Laboral:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Proponer el Plan Nacional de Incentivos para la formalización empresarial y laboral. b) Establecer su reglamento y funcionamiento. c) Emitir recomendaciones sobre políticas y directrices orientadas al fomento de buenas prácticas de formalización laboral a las ideas de negocio, emprendimientos en etapa temprana como a empresas ya constituidas. d) Promover una ruta de formalización empresarial y laboral que incentive al emprendedor y al empresario transitar hacia la formalización. e) Promover la simplificación e incorporación de nuevos servicios respecto a los trámites del Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud en la VUE Ventanilla Única Empresarial especialmente de aquellos relacionados con el registro de los empleadores a salud, pensiones y riesgos laborales. f) Proponer la inclusión de planes, programas y proyectos de desarrollo relacionados con la formalización empresarial y laboral en el orden nacional y en los entes territoriales g) Proponer ajustes para la simplificación y virtualización de los trámites para la afiliación de empleados ante las administradoras de riesgos laborales así como los trámites de empleados para 	<p>Artículo 3. Funciones de la Mesa Intersectorial de Formalización Laboral. Son funciones de la Mesa Intersectorial de Formalización Laboral:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Proponer el Plan Nacional de Incentivos para la formalización empresarial y laboral. b) Establecer su reglamento y funcionamiento. c) Emitir recomendaciones sobre políticas y directrices orientadas al fomento de buenas prácticas de formalización laboral a las ideas de negocio, emprendimientos en etapa temprana como a empresas ya constituidas. d) Promover una ruta de formalización empresarial y laboral que incentive al emprendedor y al empresario transitar hacia la formalización. e) Promover la simplificación e incorporación de nuevos servicios respecto a los trámites del Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud en la VUE Ventanilla Única Empresarial especialmente de aquellos relacionados con el registro de los empleadores a salud, pensiones y riesgos laborales. f) Proponer la inclusión de planes, programas y proyectos de desarrollo relacionados con la formalización empresarial y laboral en el orden nacional y en los entes territoriales g) Proponer ajustes para la simplificación y virtualización de los trámites para la afiliación de empleados ante las administradoras de riesgos laborales así como los trámites de empleados para

<p>pensiones, BEPS y cajas de compensación familiar.</p> <p>h) Promover estrategias para la virtualización en un portal web de todos los trámites asociados al empleado en los subsistemas de pensiones y subsidio familiar</p> <p>i) Plantear estrategias de articulación de las plataformas de cada institución referente a los trámites de formalización empresarial y laboral</p> <p>j) Presentar estrategias para orientar al emprendedor y a los empresarios el tránsito a la formalización</p> <p>k) Promover en el orden territorial, formatos estándar para el desarrollo de trámites, requisitos y obligaciones de orden municipal, departamental y nacional, y de orden nacional con el fin de simplificar y alivianar los costos administrativos y pecuniarios, especialmente a cargo de las micro y pequeñas empresas.</p> <p>l) Promover jornadas periódicas de atención presencial en zonas rurales y rurales dispersas de la circunscripción, destinadas a facilitar el acceso a la información, a la oferta pública y a la realización de trámites para la formalización laboral y empresarial de los productores y empresarios de estas zonas.</p>	<p>pensiones, BEPS y cajas de compensación familiar.</p> <p>h) Promover estrategias para la virtualización en un portal web de todos los trámites asociados al empleado en los subsistemas de pensiones y subsidio familiar</p> <p>i) Plantear estrategias de articulación de las plataformas de cada institución referente a los trámites de formalización empresarial y laboral</p> <p>j) Presentar estrategias para orientar al emprendedor y a los empresarios el tránsito a la formalización</p> <p>k) Promover en el orden territorial, formatos estándar para el desarrollo de trámites, requisitos y obligaciones de orden municipal, departamental y nacional, y de orden nacional con el fin de simplificar y alivianar los costos administrativos y pecuniarios, especialmente a cargo de las micro y pequeñas empresas.</p> <p>l) Promover jornadas periódicas de atención presencial en zonas rurales dispersas de la circunscripción, destinadas a facilitar el acceso a la información, a la oferta pública y a la realización de trámites para la formalización laboral y empresarial de los productores y empresarios de estas zonas.</p>
<p style="text-align: center;">Capítulo II</p> <p>Incentivos para la formalización laboral</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo II</p> <p>Incentivos para la formalización laboral</p>

<p>Artículo 4. Incentivo escalonado sobre pago de aportes parafiscales. Las empresas que realicen la formalización laboral de sus empleados, podrán gozar del incentivo del pago escalonado de los aportes parafiscales por el término de un año, de la siguiente manera:</p> <p>Por los primeros seis meses, las empresas que formalicen sus trabajadores realizarán sus aportes parafiscales así:</p>	<p>Artículo 4. Incentivo escalonado sobre pago de aportes parafiscales. Las empresas que realicen la formalización laboral de sus empleados, <u>podrán gozar</u> del incentivo del pago escalonado de los aportes parafiscales por el término de un año, de la siguiente manera:</p> <p>Por los primeros seis meses, las empresas que formalicen sus trabajadores realizarán sus aportes parafiscales <u>sobre el 50% sin importar el tamaño de la empresa</u></p>		
<table border="1"> <tr> <td>Microempresa</td> <td>Pagará el 20% de los</td> </tr> </table>	Microempresa	Pagará el 20% de los	<p>PARÁGRAFO 1o: Este beneficio podrá aplicarse por una sola vez y será para las empresas legalmente constituidas, o las que se vayan a constituir, por cada empleado de la empresa que transite a la formalización laboral.</p>
Microempresa	Pagará el 20% de los		
<table border="1"> <tr> <td>Pequeña empresa</td> <td>Pagará el 35% de los</td> </tr> </table>	Pequeña empresa	Pagará el 35% de los	
Pequeña empresa	Pagará el 35% de los		
<table border="1"> <tr> <td>Mediana empresa</td> <td>Pagará el 50% de los</td> </tr> </table>	Mediana empresa	Pagará el 50% de los	
Mediana empresa	Pagará el 50% de los		
<p>Durante los 6 meses siguientes al primer beneficio, las empresas que formalicen sus trabajadores realizarán sus aportes parafiscales así:</p>	<p>PARÁGRAFO 2o: A partir del mes número 13, los aportes parafiscales de que trata el presente artículo, se realizarán con la tarifa legalmente establecida.</p>		
<table border="1"> <tr> <td>Microempresa</td> <td>Pagará el 35% de los</td> </tr> </table>	Microempresa	Pagará el 35% de los	<p>PARÁGRAFO 3o: Para acceder y mantener este beneficio, el empleador debe incrementar el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año inmediatamente anterior; e incrementar el valor total de la nómina respecto a la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados.</p>
Microempresa	Pagará el 35% de los		
<table border="1"> <tr> <td>Pequeña empresa</td> <td>Pagará el 50% de los</td> </tr> </table>	Pequeña empresa	Pagará el 50% de los	
Pequeña empresa	Pagará el 50% de los		
<table border="1"> <tr> <td>Mediana empresa</td> <td>Pagará el 65% de los</td> </tr> </table>	Mediana empresa	Pagará el 65% de los	
Mediana empresa	Pagará el 65% de los		
<p>PARÁGRAFO 1o: Este beneficio se podrá aplicarse por una sola vez y será para las empresas legalmente constituidas, o las que se vayan a constituir, por cada empleado de la empresa que transite a la formalización laboral.</p> <p>PARÁGRAFO 2o: A partir del mes número 13, los aportes parafiscales de que trata el</p>	<p>PARÁGRAFO 4o: El Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, realizará los ajustes necesarios que permitan realizar los aportes parafiscales como se plantean en este artículo.</p>		

presente artículo, se realizarán con la tarifa legalmente establecida.

PARÁGRAFO 3º: Para acceder y mantener este beneficio, el empleador debe incrementar el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año inmediatamente anterior; e incrementar el valor total de la nómina respecto a la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados.

PARÁGRAFO 4º: El Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, realizará los ajustes necesarios que permitan realizar los aportes parafiscales como se plantean en este artículo.

Parágrafo 5º Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7º de la Ley 1780 de 2016 y el artículo 114-1 del Estatuto Tributario

Parágrafo 6º Esta ley se aplicara por los próximos 3 años después de entrada en vigencia por una sola vez a cada empresa que cumpla con lo establecido en la misma norma.

<p>Artículo 5. Incentivos sobre pago de aportes patronales. Las empresas que transiten hacia la formalización empresarial y laboral durante los 12 meses que dura el beneficio estipulado en el artículo 4° de esta ley, sólo realizarán los aportes respecto a pensión obligatoria y riesgos laborales, el Gobierno Nacional mantendrá la afiliación de este personal en el régimen subsidiado de salud.</p> <p>PARÁGRAFO 1°: Este beneficio solo podrá aplicarse por una sola vez y será para las empresas legalmente constituidas, o las que se vayan a constituir, pero que tienen a sus empleados en la informalidad. Para tales efectos se deberán realizar acuerdos de formalización con el Ministerio del Trabajo.</p> <p>PARÁGRAFO 2°: Para acceder y mantener este beneficio, el empleador debe incrementar el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año inmediatamente anterior; e incrementar el valor total de la nómina respecto a la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados.</p>	<p>Artículo 5. Se elimina</p>
<p style="text-align: center;">Capítulo III</p> <p>Promoción de la Cultura de la formalidad</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo III</p> <p>Promoción de la Cultura de la formalidad</p>
<p>Artículo 6- Sello de buenas prácticas para la formalización empresarial y laboral “Ser formal paga”. Créase el Sello de buenas prácticas de formalización empresarial y laboral “Ser formal paga”, el cual será otorgado anualmente, a partir de la expedición de la presente ley, a las empresas que se acojan a los beneficios establecidos en los artículos 4to y 5to.</p> <p>PARÁGRAFO 1°: Este sello será otorgado a las empresas que por lo menos durante 6 meses se mantengan en procesos de formalización empresarial y laboral, y sean</p>	<p>Artículo 5° Sello de buenas prácticas para la formalización empresarial y laboral “Ser formal paga”. Créase el Sello de buenas prácticas de formalización empresarial y laboral “Ser formal paga”, el cual será otorgado anualmente, a partir de la expedición de la presente ley, a las empresas que se acojan a los beneficios establecidos en los artículos 4to y 5to.</p> <p>PARÁGRAFO 1°: Este sello será otorgado a las empresas que por lo menos durante 6 meses se mantengan en procesos de formalización empresarial y laboral, y sean</p>

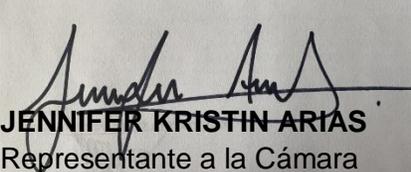
<p>beneficiarios de los incentivos de que trata la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 2°: Las Empresas que sean seleccionadas para el sello serán publicadas de manera oficial en la página web de las instituciones adscritas a la Mesa Intersectorial de Formalización Empresarial y laboral, anualmente. El Ministerio del Trabajo reglamentará en los 6 meses siguientes a la expedición de la ley, los mecanismos para los procesos de selección y entrega del sello “Ser formal paga”.</p>	<p>beneficiarios de los incentivos de que trata la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 2°: Las Empresas que sean seleccionadas para el sello serán publicadas de manera oficial en la página web de las instituciones adscritas a la Mesa Intersectorial de Formalización Empresarial y laboral, anualmente. El Ministerio del Trabajo reglamentará en los 6 meses siguientes a la expedición de la ley, los mecanismos para los procesos de selección y entrega del sello “Ser formal paga”.</p>
<p>Artículo—7. Estrategia de promoción, sensibilización y difusión para crear una cultura de formalización “ser formal paga”. Con el fin de promover la formalización empresarial y laboral, todas las instituciones adscritas a la mesa intersectorial de formalización empresarial y laboral a las que hace referencia el artículo 2, deberán desarrollar programas de promoción de la cultura de la formalización “Ser formal paga”, procesos de orientación, formación y consultoría para la formalización.</p> <p>PARÁGRAFO: Esta estrategia debe incentivar a la ciudadanía, empresas e instituciones públicas y privadas a adquirir productos, bienes y servicios de las empresas que se les otorgue el sello de buenas prácticas de formalización empresarial y laboral “ser formal paga” al que se refiere el artículo 6 de la presente ley.</p>	<p>Artículo 6° . Estrategia de promoción, sensibilización y difusión para crear una cultura de formalización “ser formal paga”. Con el fin de promover la formalización empresarial y laboral, todas las instituciones adscritas a la mesa intersectorial de formalización empresarial y laboral a las que hace referencia el artículo 2, deberán desarrollar programas de promoción de la cultura de la formalización “Ser formal paga”, procesos de orientación, formación y consultoría para la formalización.</p> <p>PARÁGRAFO: <u>Por medio de la presente estrategia se incentivará</u> a la ciudadanía, empresas e instituciones públicas y privadas a adquirir productos, bienes y servicios de las empresas que se les otorgue el sello de buenas prácticas de formalización empresarial y laboral “ser formal paga” al que se refiere el artículo 6 de la presente ley.</p>
<p>Artículo 8. Difusión de la cultura formalización “ser formal paga”. La Comisión Nacional de Televisión o quien</p>	<p>Artículo 7° . Difusión de la cultura formalización “ser formal paga”. La Comisión Nacional de Televisión o quien</p>

<p>haga sus veces, deberá conceder espacios en la televisión pública para que se transmitan programas que fomenten la cultura de la formalización empresarial y laboral en el país, de acuerdo con lo establecido en esta ley.</p>	<p>haga sus veces, deberá conceder espacios en la televisión pública para que se transmitan programas que fomenten la cultura de la formalización empresarial y laboral en el país, de acuerdo con lo establecido en esta ley.</p>
<p>Artículo 9. Facultad reglamentaria. El gobierno nacional reglamentará las normas aquí dispuestas en un plazo de seis meses a partir de la expedición de esta ley.</p>	<p>Artículo 8º Facultad reglamentaria. El gobierno nacional reglamentará las normas aquí dispuestas en un plazo de (6) seis meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.</p>
<p>Artículo 40. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias</p>	<p>Artículo 9º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

9. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la H. Comisión séptima de la Honorable Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley 270 de 2020 Cámara, **Por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones.**”

Cordialmente,



JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Representante a la Cámara
Departamento de la Guajira



FABER ALBERTO MUÑOZ CERON

Representante a la Cámara
Departamento del Cauca

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

“Por medio del cual se establecen incentivos para fomentar buenas prácticas de formalización laboral y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer incentivos para el tránsito a la formalidad laboral, crear el sello de buenas prácticas para la formalización laboral “Ser formal paga”; con el fin de ayudar a garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y la creación de nuevos empleos formales.

Capítulo I

Articulación institucional y simplificación de trámites

Artículo 2. Mesa Intersectorial de Formalización Laboral: Créese la Mesa intersectorial de Formalización, como un espacio de concertación y articulación que permita promover y proponer recomendaciones sobre políticas, incentivos y simplificación de trámites para el fomento de la formalización laboral; esta Mesa estará coordinada por el Ministerio del trabajo y estará integrada por delegados de las siguientes entidades e instituciones:

1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

2. Ministerio de Trabajo
3. Ministerio de salud y Protección Social.
4. Departamento Nacional de Planeación.
5. Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas, Acopi.
6. Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco.
7. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI.
8. Confederación de Cámaras de Comercio ConfeCámaras
9. Un representante de las Asociaciones de Jóvenes Empresarios, designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
10. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar.
11. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional, DIAN
12. Superintendencia de Industria y comercio

PARÁGRAFO 1o. Los delegados anteriormente enlistados deberán ser permanentes, mediante delegación formal del representante legal de la Institución o gremio sectorial que representa y deberán ejercer funciones relacionadas con el objeto de esta ley.

PARÁGRAFO 2o. Una vez se encuentre en funcionamiento y debidamente reglamentada la “Mesa Intersectorial de Formalización Laboral”, el Gobierno Nacional deberá articular con los entes territoriales estrategias para desarrollar incentivos que permitan garantizar el cumplimiento del objeto de la presente ley.

Artículo 3. Funciones de la Mesa Intersectorial de Formalización Laboral. Son funciones de la Mesa Intersectorial de Formalización Laboral:

- a) Proponer el Plan Nacional de Incentivos para la formalización empresarial y laboral.
- b) Establecer su reglamento y funcionamiento.
- c) Emitir recomendaciones sobre políticas y directrices orientadas al fomento de buenas prácticas de formalización laboral a las ideas de negocio, emprendimientos en etapa temprana como a empresas ya constituidas.
- d) Promover una ruta de formalización empresarial y laboral que incentive al emprendedor y al empresario transitar hacia la formalización.
- e) Promover la simplificación e incorporación de nuevos servicios respecto a los trámites del Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud en la VUE Ventanilla Única Empresarial especialmente de aquellos relacionados con el registro de los empleadores a salud, pensiones y riesgos laborales.

- f) Proponer la inclusión de planes, programas y proyectos de desarrollo relacionados con la formalización empresarial y laboral en el orden nacional y en los entes territoriales
- g) Proponer ajustes para la simplificación y virtualización de los trámites para la afiliación de empleados ante las administradoras de riesgos laborales así como los trámites de empleados para pensiones, BEPS y cajas de compensación familiar.
- h) Promover estrategias para la virtualización en un portal web de todos los trámites asociados al empleado en los subsistemas de pensiones y subsidio familiar
- i) Plantear estrategias de articulación de las plataformas de cada institución referente a los trámites de formalización empresarial y laboral
- j) Presentar estrategias para orientar al emprendedor y a los empresarios el tránsito a la formalización
- k) Promover en el orden territorial, formatos estándar para el desarrollo de trámites, requisitos y obligaciones de orden municipal, departamental y nacional, y de orden nacional con el fin de simplificar y aliviar los costos administrativos y pecuniarios, especialmente a cargo de las micro y pequeñas empresas.
- l) Promover jornadas periódicas de atención presencial en zonas rurales dispersas de la circunscripción, destinadas a facilitar el acceso a la información, a la oferta pública y a la realización de trámites para la formalización laboral y empresarial de los productores y empresarios de estas zonas.

Capítulo II

Incentivos para la formalización laboral

Artículo 4. Incentivo escalonado sobre pago de aportes parafiscales. Las empresas que realicen la formalización laboral de sus empleados, podrán gozar del incentivo del pago escalonado de los aportes parafiscales por el término de un año, de la siguiente manera:

Por los primeros seis meses, las empresas que formalicen sus trabajadores realizarán sus aportes parafiscales sobre el 50% sin importar el tamaño de la empresa

PARÁGRAFO 1o: Este beneficio podrá aplicarse por una sola vez y será para las empresas legalmente constituidas, o las que se vayan a constituir, por cada empleado de la empresa que transite a la formalización laboral.

PARÁGRAFO 2o: A partir del mes número 13, los aportes parafiscales de que trata el presente artículo, se realizarán con la tarifa legalmente establecida.

PARÁGRAFO 3o: Para acceder y mantener este beneficio, el empleador debe incrementar el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año inmediatamente anterior; e incrementar el valor total de la nómina respecto a la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados.

PARÁGRAFO 4o: El Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, realizará los ajustes necesarios que permitan realizar los aportes parafiscales como se plantean en este artículo.

Parágrafo 5o Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1780 de 2016 y el artículo 114-1 del Estatuto Tributario

Parágrafo 6o Esta ley se aplicara por los próximos 3 años después de entrada en vigencia, por una sola vez a cada empresa que cumpla con lo establecido en la misma norma.

Capítulo III

Promoción de la Cultura de la formalidad

Artículo 5° Sello de buenas prácticas para la formalización empresarial y laboral “Ser formal paga”. Créase el Sello de buenas prácticas de formalización empresarial y laboral “Ser formal paga”, el cual será otorgado anualmente, a partir de la expedición de la presente ley, a las empresas que se acojan a los beneficios establecidos en los artículos 4to y 5to.

PARÁGRAFO 1°: Este sello será otorgado a las empresas que por lo menos durante 6 meses se mantengan en procesos de formalización empresarial y laboral, y sean beneficiarios de los incentivos de que trata la presente ley.

PARÁGRAFO 2°: Las Empresas que sean seleccionadas para el sello serán publicadas de manera oficial en la página web de las instituciones adscritas a la Mesa Intersectorial de Formalización Empresarial y laboral, anualmente. El Ministerio del Trabajo reglamentará en los 6 meses siguientes a la expedición de la ley, los mecanismos para los procesos de selección y entrega del sello “Ser formal paga”.

Artículo 6° . Estrategia de promoción, sensibilización y difusión para crear una cultura de formalización “ser formal paga”. Con el fin de promover la formalización

empresarial y laboral, todas las instituciones adscritas a la mesa intersectorial de formalización empresarial y laboral a las que hace referencia el artículo 2, deberán desarrollar programas de promoción de la cultura de la formalización “Ser formal paga”, procesos de orientación, formación y consultoría para la formalización.

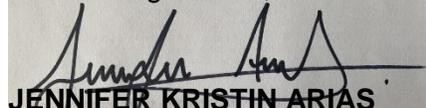
PARÁGRAFO: Por medio de la presente estrategia se incentivará a la ciudadanía, empresas e instituciones públicas y privadas a adquirir productos, bienes y servicios de las empresas que se les otorgue el sello de buenas prácticas de formalización empresarial y laboral “ser formal paga” al que se refiere el artículo 6 de la presente ley.

Artículo 7º . Difusión de la cultura formalización “ser formal paga”. La Comisión Nacional de Televisión o quien haga sus veces, deberá conceder espacios en la televisión pública para que se transmitan programas que fomenten la cultura de la formalización empresarial y laboral en el país, de acuerdo con lo establecido en esta ley.

Artículo 8º Facultad reglamentaria. El gobierno nacional reglamentará las normas aquí dispuestas en un plazo de **(6)** seis meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 9º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los congresistas,



JENNIFER KRISTIN ARIAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Representante a la Cámara
Departamento de la Guajira



FABER ALBERTO MUÑOZ CERON
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca