



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 642 DE 2021 CÁMARA – 179 DE 2021 SENADO**

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ESCALERA DE LA FORMALIDAD, SE REACTIVA EL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

Bogotá, D.C., septiembre 14 de 2021

Doctor

**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes

**Referencia:** Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 642 de 2021 Cámara – 179 de 2021 Senado *“Por medio de la cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.

Honorable doctor Carrillo,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 642 de 2021 Cámara – 179 de 2021 Senado *“Por medio de la cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.

Atentamente,



---

**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**

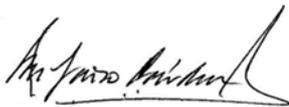
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



---

**JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA**

Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



---

**JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN**

Representante a la Cámara  
Ponente



## **INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 642 DE 2021 CÁMARA – 179 DE 2021 SENADO**

***“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ESCALERA DE LA FORMALIDAD, SE REACTIVA EL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, presentamos informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 642 de 2021 Cámara – 179 de 2021 Senado *“Por medio de la cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.

### **I. COMPETENCIA**

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el Artículo 2° de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: *“hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”*.

### **II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de Ley 642 de 2021 Cámara – 179 de 2021 Senado *“Por medio de la cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones”* fue radicado ante la Cámara de Representantes el pasado 30 de julio de 2020, suscribiendo como autor la H.S. Paloma Valencia Laserna, y figurando como coautores los congresistas a saber; H.S. Alejandro Corrales Escobar, H.S. Carlos Felipe Mejía, H.S. Carlos Manuel Meisel Vergara, H.S. Gabriel Jaime Velasco Ocampo, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.S. Ruby Helena Chagüí Spath, H.S. José Obdulio Gaviria Vélez, H.R. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi., H.R. Rubén Darío Molano Piñeros, y H.R. Margarita María Restrepo Arango.



El pasado 21 de septiembre del año en curso, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes nombró en calidad de ponentes del proyecto a los congresistas H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda y John Jairo Cárdenas Moran; y en calidad de coordinador al congresista H.R. Óscar Darío Pérez Pineda.

### **III. OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto pretende crear el programa denominado “Escalera de la Formalidad” para establecer el camino gradual de formalización de nuevas micro y pequeñas empresas en el país, tendiente a que se creen empresas formales y se genere un camino progresivo hasta los requerimientos que hoy existen; y a su vez y regularlo en lo posible con respecto a las facultades legislativas otorgadas al Congreso de la República.

### **IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Observamos que la creación de la Escala de la Formalidad se constituye en una importante herramienta en razón a la urgente necesidad de generar los medios y mecanismos que permitan una adecuada y eficiente reactivación de la Economía Nacional, la cual se ha visto trágicamente golpeada como efecto colateral natural derivado de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en virtud de las extraordinarias circunstancias de salud pública generadas por la respuesta global al Coronavirus (COVID-19), y en base a las recomendaciones difundidas por autoridades como la Organización Mundial de la Salud, los Centers for Disease Control (CDC) de los Estados Unidos, y la Organización Panamericana de la Salud; presentamos el Proyecto de Ley objeto de este análisis, con la finalidad de crear las condiciones particularmente atractivas que ayuden a diezmar y mitigar los efectos económicos adversos que han sufrido los diversos sectores de la economía. El instrumento normativo logra que las nuevas micro y pequeñas empresas puedan funcionar y comercializar sus productos y servicios en sus etapas tempranas, bajo el compromiso de incorporarse en el programa.

La iniciativa aborda temas tan importantes y decisivos como la informalidad empresarial en Colombia, el costo de formalizarse, la formalidad de entrada, la formalidad en materia tributaria, la formalidad en la producción, y la formalidad laboral, entre otros aspectos.

Según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, la formalización de una compañía naciente conlleva una serie de beneficios tales como tener la posibilidad de convertirse en contratista del Estado; acceder a mejores oportunidades de financiación para la empresa; poder ser beneficiario o presentarse a los programas



de fortalecimiento empresarial que tiene INNpulsar; hacer parte del programa *Compre Colombiano* y acceder a otros servicios que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Propaís tienen para los micros y pequeños empresarios formales; mejorar la seguridad social de sus empleados; e inclusive descontar el IVA que su empresa factura; solamente por mencionar las más básicas.

Lo anterior claramente deja sin piso y sin justificación los enormes riesgos que corren los empresarios y emprendedores que permanecen en la informalidad, como no poder presentarse a procesos de contratación pública; innumerables dificultades para presentarse ante nuevos clientes como un proveedor confiable por no cumplir con los mínimos de ley; exponerse a sanciones por parte de las entidades de inspección, vigilancia y control en el momento de una visita a su negocio; incurrir en costos por gastos médicos muy superiores que cuando se tiene la afiliación al día en el Sistema de Seguridad Social y siendo la cobertura de servicios menor para los trabajadores; otra empresa puede usar el nombre de su empresa; y sin poder acceder a los beneficios que el gobierno genera para los empresarios.

Ahora bien, hay que tener muy claro que una empresa legalizada muestra identidad y seriedad al momento de hacer negocios; así como también refleja responsabilidad con el cumplimiento de sus obligaciones y mucha confianza con todos sus clientes y trabajadores. En virtud de ello, precisamente este proyecto busca cambiar con profundidad la dinámica empresarial del país, cambiando paulatinamente el concepto y creación de una empresa formal, introduciendo nuevas figuras y facilitando su acceso a los nuevos emprendedores.

Sin embargo, el espíritu del proyecto va mucho más allá de la mera formalización, y pretende contrarrestar de manera frontal los problemas que enfrentan los comerciantes informales día a día como el decomiso de mercancía por la policía; la inexistente seguridad de crecimiento o expansión empresarial a corto ni largo plazo; y el no poder tramitar licencias de funcionamiento ante las autoridades.

Desde este ángulo, la formalización de una empresa no solamente genera beneficios directos al empresario, sino que también genera beneficios para la sociedad en razón a un mayor cumplimiento de las normas sectoriales que buscan proteger la salud de los consumidores de bienes y servicios, así como mayores ingresos tributarios para destino de inversión social.

Es claro que la presente iniciativa legislativa no es ni ha sido el único instrumento que contribuye a la formalización empresarial en el país, no obstante lo anterior sí se constituye en un enorme paso, a gran escala, en el proceso de formalización total, como garantía de protección para los empresarios, las empresas y los trabajadores; por ello requiere de todo nuestro estudio, entusiasmo y apoyo.

## V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

Sobre la importancia del concepto de empresa en Colombia en el contexto social, la Corte Constitucional en Sentencia <sup>1</sup>C-265 de 2019 ha expresado que “(...) *La razón de ser de la empresa trasciende la maximización de los beneficios privados de quienes la integran y se extiende al compromiso social de generar riqueza y bienestar general, con lo cual se garantizan la dignidad humana, el empleo, el mejoramiento de la calidad de vida, la igualdad, la redistribución equitativa, la solidaridad, la sostenibilidad ambiental y la democracia (...)*”.

Con respecto a la obligación del Estado de proteger el derecho de los trabajadores en el marco de una empresa formal, el Órgano Rector Constitucional en Sentencia <sup>2</sup>C-593 de 2014 ha señalado que “(...) *La protección constitucional del trabajo, que involucra el ejercicio de la actividad productiva tanto del empresario como la del trabajador o del servidor público, no está circunscrita exclusivamente al derecho a acceder a un empleo sino que, por el contrario, es más amplia e incluye, entre otras, la facultad subjetiva para trabajar en condiciones dignas, para ejercer una labor conforme a los principios mínimos que rigen las relaciones laborales y a obtener la contraprestación acorde con la cantidad y calidad de la labor desempeñada. Desde el Preámbulo de la Constitución, se enuncia como uno de los objetivos de la expedición de la Constitución de 1991, el asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es decir, el trabajo es un principio fundante del Estado Social de Derecho. Es por ello que desde las primeras decisiones de la Corte Constitucional se ha considerado que “Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad”. Lo anterior implica entonces que dentro de la nueva concepción del Estado como Social de Derecho, debe entenderse la consagración constitucional del trabajo no sólo como factor básico de la organización social sino como principio axiológico de la Carta. El artículo 25 de la Constitución Política dispone que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.” También varias de sus disposiciones de la Constitución reflejan una protección reforzada al trabajo. Así el artículo 26 regula, entre otros temas, la libertad de escogencia de la profesión*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia del doce (12) de junio de dos mil diecinueve (2019). Magistrado Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, expediente D-12595.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia del veinte (20) de agosto de dos mil catorce (2014). Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, expediente D-10032.

*u oficio productivo; el artículo 39 autoriza expresamente a los trabajadores y a los empleadores a constituir sindicatos y asociaciones para defender sus intereses; el artículo 40, numeral 7º establece como un derecho ciudadano el de acceder a los cargos públicos; los artículos 48 y 49 de la Carta establecen los derechos a la seguridad social en pensiones y en salud, entre otros, de los trabajadores dependientes e independientes; el artículo 53 regula los principios mínimos fundamentales de la relación laboral; el artículo 54 establece la obligación del Estado de propiciar la ubicación laboral a las personas en edad de trabajar y de garantizar a las personas discapacitadas el derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud; los artículos 55 y 56 consagran los derechos a la negociación colectiva y a la huelga; el artículo 60 otorga el derecho a los trabajadores de acceso privilegiado a la propiedad accionaria; el artículo 64 regula el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la efectividad de varios derechos de los campesinos y los trabajadores agrarios; el artículo 77 que garantiza la estabilidad y los derechos de los trabajadores del sector de la televisión pública; los artículos 122 a 125 señalan derechos y deberes de los trabajadores al servicio del Estado; el artículo 215 impone como límite a los poderes gubernamentales previstos en los “estados de excepción”, los derechos de los trabajadores, pues establece que “el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo”; el artículo 334 superior establece como uno de los fines de la intervención del Estado en la economía, el de “dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos” y el artículo 336 de la Constitución también señala como restricción al legislador en caso de consagración de monopolios, el respeto por los derechos adquiridos de los trabajadores (...).”*

Ahora, desde el punto de vista particular empresarial, la Sentencia <sup>3</sup>C-263 de 2011 de la Corte Constitucional ha planteado sobre las garantías que otorga el Estado para las empresas y la importancia que reviste la libertad de empresa para el Estado que “(...) La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de “(...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia del seis (6) de abril de dos mil once (2011). Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, expediente D-8270.



*entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable (...)*”.

La misma Providencia Constitucional aborda la obligación del legislador de limitar y regular la libertad de empresa, cuando indica que “(...) *La intervención del Estado en la economía se lleva a cabo con la concurrencia de las ramas del poder público. En primer lugar, la definición de los elementos básicos de las limitaciones de las libertades económicas corresponde exclusivamente al Legislador, es decir, es una materia sujeta a reserva de ley, lo que significa que es deber del Legislador definir los instrumentos de intervención en la economía, sus límites y la forma cómo las demás autoridades públicas pueden participar en la regulación de las actividades económicas; y en segundo lugar, el Ejecutivo interviene en la regulación de la economía en ejercicio de su potestad reglamentaria y de inspección, vigilancia y control, pero, su participación debe sujetarse a la ley, ya que el Ejecutivo solamente puede llevar a cabo una concreción administrativa de los elementos centrales definidos previamente por la Ley (...)*”.

## **VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

El Consejo de Estado en Sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número PI. 01180-00 expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo ha señalado que “*No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que perse el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna*”.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se



considera que el presente proyecto de ley solamente genera conflictos de interés para alguno de los legisladores si su eventual aprobación acaece un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019.

## VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto original del Proyecto de Ley número 642 de 2021 Cámara – 179 de 2021 Senado *“Por medio de la cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones”* ha sido acogido en su totalidad y, por lo tanto, no se presentan modificaciones en la respectiva ponencia.

## VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir ponencia de Primer Debate **POSITIVA** y en consecuencia solicitarles a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, **APROBAR** en primer debate al Proyecto de Ley número 642 de 2021 Cámara – 179 de 2021 Senado *“Por medio de la cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.



## IX. ARTICULADO

### PROYECTO DE LEY NO. 642 DE 2021 CÁMARA – 179 DE 2021 SENADO

*“Por medio del cual se crea La Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones”*

### El Congreso de la República de Colombia

#### DECRETA:

**Artículo 1. Programa “Escalera de la Formalidad”.** Créese el programa “Escalera de la Formalidad” mediante el cual se establecerá el camino gradual de formalización de nuevas micro y pequeñas empresas en el país, tendiente a que se creen empresas formales, y se genere un camino progresivo hasta los requerimientos que hoy existen.

Para micro y pequeñas empresas ya constituidas o en proceso de formalización, que quieran ser parte de la “Escalera de la Formalidad”, podrán ser parte del programa creado en esta ley. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará el procedimiento para su vinculación, de manera que se les facilite la recuperación y reactivación de las microempresas y pequeñas empresas.

**Artículo 2. Beneficios del programa.** Las empresas que estén en cualquier escalón de la “Escalera de Formalidad” le permitirá obtener todos los beneficios de ley con los que hoy cuenta una empresa formalmente constituida, y no será exigible a estas empresas el cumplimiento de ningún otro requisito adicional para funcionar y comercializar sus productos.

**Parágrafo.** Los nuevos requisitos para las micro y pequeñas empresas que expida el gobierno nacional sólo podrán ser integrados mediante decreto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y el ministerio del ramo correspondiente modificando el decreto que reglamente esta ley. Todos los nuevos requisitos que expidan el Congreso y las autoridades locales buscarán guardar la gradualidad para micros y pequeñas empresas, especialmente en materia tributaria.

**Artículo 3. Estructura del programa.** La “Escalera de la Formalidad” contará con al menos tres escalones. Cada uno tendrá una permanencia definida por el tamaño de la empresa o tiempo de consolidación. Las exigencias de cada uno se



mantendrán estables en el tiempo que la empresa esté en ese escalón. Las exigencias aumentarán de manera gradual, hasta colocarlas en el escalón final de formalidad completa.

**Artículo 4. Beneficios del programa.** Las microempresas y pequeñas empresas que estén en el programa de “Escalera de Formalidad”, además de los beneficios propios de la formalización tendrán las siguientes facilidades:

a) Pasado tres (3) meses desde el otorgamiento del Registro Mercantil, las nuevas empresas tendrán todos los beneficios de las leyes vigentes para ser beneficiarios de microcréditos por parte de entidades vigiladas y no vigiladas. El Fondo Nacional de Garantías deberá ofrecer garantías hasta del 90% por el valor de esos microcréditos.

b) Ninguna entidad financiera podrá negarse a abrir cuentas de ahorros a las microempresas o pequeñas empresas.

c) Las nuevas empresas que vayan a exportar o importar deberán inscribirse en Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE- donde ningún proceso a través del Estado tendrá costo.

d) La firma digital ante la DIAN será otorgada de manera gratuita.

e) El Certificado de Origen será gratuito.

f) Los trámites de exportación no podrán exigir responsabilidad tributaria como contribuyentes, únicamente como declarantes, y serán admitidos bajo el “Régimen de Tributación Simple”.

g) El impuesto de registro departamental establecido en artículo 226 de la Ley 223 de 1995 por el periodo de cinco años, deberá tener tarifas diferenciadas para las microempresas y las pequeñas empresas, cuyo costo en los escalones iniciales no podrá ser más que un pago simbólico.

**Artículo 5. Contenido de los escalones.** Cada escalón definirá los requisitos que se deberán cumplir en cada uno de los componentes de la formalización descritos en esta ley. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y los ministerios del ramo correspondiente expedirán a más tardar en un (1) mes un decreto reglamentario que ponga en funcionamiento la “Escalera de Formalización”. Para cada escalón definirá el tiempo máximo de estadía, o el tamaño de la empresa. Podrá introducir nuevos escalones si fuera necesario. Además precisará el alcance de los requisitos y beneficios de cada escalón.

**Artículo 6. Formalidad de registro.** Se refiere a los asuntos que la empresa deberá adelantar frente a las Cámaras de Comercio. Su propósito es otorgarle a las Cámaras y el Estado la información que de todos los negocios se requiere para llevar las estadísticas, conocer su ubicación, ingresos y poder generar políticas



públicas para las empresas y los sectores económicos. Su costo será proporcional al nivel de las empresas, y solo podrá incrementar cuando se avance sobre el siguiente escalón. Los impuestos de registro de las entidades territoriales también tendrán un comportamiento creciente y proporcional a nivel de cada escalón, y serán en lo posible estables durante todo el período en el que la empresa esté en el escalón.

El primer registro en Cámara de Comercio será gratuito, así como las actualizaciones mientras este en el primer escalón, y sus exigencias serán diferenciadas y definidas por el decreto reglamentario. La información contenida en el Registro Único Empresarial será pública.

**Artículo 7. Formalidad de producción y calidad.** Se refiere a los requisitos sanitarios que la empresa deberá adelantar frente al Invima. Su propósito será iniciar con condiciones de inocuidad, hasta garantizar las buenas prácticas de manufactura en el final de la escalera. Su costo será proporcional al nivel de las empresas, y sólo podrá incrementar cuando se avance sobre el siguiente escalón.

El primer Registro, Permiso o Notificación sanitaria para los productos relacionados en su razón social con la categoría Emprendedor o Artesanal en el Invima deberán garantizar exclusivamente inocuidad. Las empresas tendrán un plazo definido por el decreto reglamentario para iniciar este trámite. Este Registro, Permiso o Notificación será gratuito. Bajo ninguna circunstancia podrán ser exigidas Buenas Prácticas de Manufactura para poder comercializar o ejercer la razón social de estas nuevas empresas. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo definirá las categorías de Emprendedor y Artesanal.

**Artículo 8. Formalidad laboral.** Se refiere a los beneficios mínimos que deberán cumplir las empresas frente a la contratación de sus trabajadores. Su propósito será garantizar las condiciones básicas de los trabajadores, y alentar las empresas hacia la satisfacción de los derechos laborales completos que merecen los trabajadores. En los estadios iniciales las microempresas y pequeñas empresas podrán llevar el régimen del piso mínimo de protección social, y en cada escalón irán mejorando las condiciones, empezando por mayores aportes para los ahorros pensionales de los trabajadores. En cualquier escalón que la empresa considere que puede cumplir con a cabalidad con las normas laborales podrá hacerlo. La “Escalera de Formalización” preferirá que los recursos vayan a cumplir con la formalización laboral completa, antes que la formalización tributaria.

El primer escalón exigirá la formalización de todos los empleados con el piso mínimo de protección social, el cual será desarrollado por el decreto reglamentario.

**Artículo 9. Formalidad tributaria.** Se refiere a las obligaciones mínimas que deberán cumplir las empresas frente al pago de los impuestos ante la DIAN. Su propósito será garantizar la creación de una cultura de pago, y así mismo,



gradualmente contribuir a las arcas estatales. En estadios iniciales la obligación será solamente la de declarar ante la DIAN aquella información que resulte necesaria para el Estado, como las ventas, ingresos, pagos, deudas, entre otros. Pasará luego al Régimen Simple de Tributación, y seguirá hasta la formalización tributaria completa, cuando cumpla con los requisitos.

En el primer escalón las nuevas empresas deberán inscribirse al Régimen Simple de Tributación únicamente como declarantes y no como contribuyentes durante un periodo que determine la reglamentación o las condiciones de permanencia que subsistan. Se les exigirá una declaración ante la DIAN en los términos que defina el decreto reglamentario de esta ley. Este escalón no podrá exigir el pago de impuestos.

**Artículo 10. Formalidad de uso del suelo y funcionamiento.** Se refiere a las obligaciones mínimas que deberán cumplir las empresas frente a los permisos de funcionamiento, uso del suelo y todas los demás requisitos que se deben ante las autoridades locales. Su propósito será regularizar gradualmente estos permisos, dar plazos razonables para que las microempresas y las pequeñas empresas puedan cumplirlos. Podrá iniciar en el primer escalón una autorización para el uso de infraestructura casera, siempre y cuando se garantice la seguridad de los habitantes de la casa y del vecindario, hasta el cumplimiento de los requisitos existentes.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la colaboración de las autoridades locales, definirá su funcionamiento y el uso del suelo.

**Artículo 11. Formalidades ambientales.** Se refiere a las obligaciones mínimas que deberán cumplir las empresas frente a las autoridades ambientales, tales como permisos de emisiones, vertimientos de agua, entre otros. Su propósito será garantizar el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, dando gradualidad a las exigencias. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Ambiente definirán los mínimos requisitos que se le deberán exigir a las microempresas y pequeñas empresas para que puedan desempeñar sus operaciones cuidando el medio ambiente.

**Artículo 12. Ventanilla única.** El Ministerio de Comercio propenderá para que todos estos procedimientos puedan ser llevados a cabo mediante la Ventanilla Única Empresarial u otro procedimiento que no les exija a las nuevas empresas más de dos días recolectar y enviar la documentación necesaria.

**Artículo 13. Nuevas formas de financiamiento.** La Superintendencia Financiera de Colombia, la URF y el Ministerio de Tecnologías de la Información crearán y habilitarán legalmente programas para el financiamiento de nuevas empresas mediante plataformas Fintech u otros tipos de financiamiento tecnológico.



**Artículo 14. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

---

**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

---

**JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

---

**JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN**  
Representante a la Cámara  
Ponente