

Bogotá, D.C., diciembre 9 de 2021.

Doctora  
**Jennifer Kristin Arias Falla**  
Presidente Cámara de Representantes  
Congreso de la República

**Referencia:** Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley número 642 de 2021 Cámara - 179 de 2020 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”*.

Apreciada doctora Arias,

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 segundo debate al Proyecto de Ley número 642 de 2021 Cámara - 179 de 2020 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,



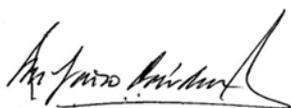
---

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



---

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



---

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

## INFORME DE PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEYNÚMERO 642 DE 2021 CÁMARA - 179 DE 2020 SENADO

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ESCALERA DE LA FORMALIDAD, SEREACTIVA 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 segundo debate del Proyecto de Ley número 642 de 2021 Cámara - 179 de 2020 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. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley 642 de 2021 Cámara - 179 de 2020 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.

El pasado 27 de octubre de 2021 del año en curso, en el marco de la discusión y votación del proyecto de ley de la referencia, fue aprobado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el proyecto de la referencia. El mismo día por instrucción de la mesa directiva se 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.

## II. 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.

## III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

### Exposición de motivos

#### Informalidad empresarial en Colombia

La informalidad empresarial en Colombia es muy alta; y los beneficios legales solo aplican para los formales. En el país no existe una escalera de formalidad que incentive al crecimiento empresarial. El 75% de las microempresas en Colombia no están registradas. Y de las que al menos han logrado un registro mercantil, el 96,5% son microempresas. Colombia es un país de pequeños emprendimientos. Esta fisionomía de nuestra economía es fundamental a la hora de pensar políticas de reactivación económica.

#### Empresas registradas ante Cámaras de Comercio 2017

	Personas Naturales	Personas Jurídicas	Total	Participación
<b>Micro</b>	1.141.091	405.553	1.546.644	96,5 %
<b>Pequeña</b>	11.434	31.192	42.626	2,7 %
<b>Mediana</b>	1.473	8.212	9.685	0,6 %
<b>Grande</b>	115	3.035	3.150	0.2 %
<b>Total</b>	1.154.113	447.992	1.602.105	100,0 %

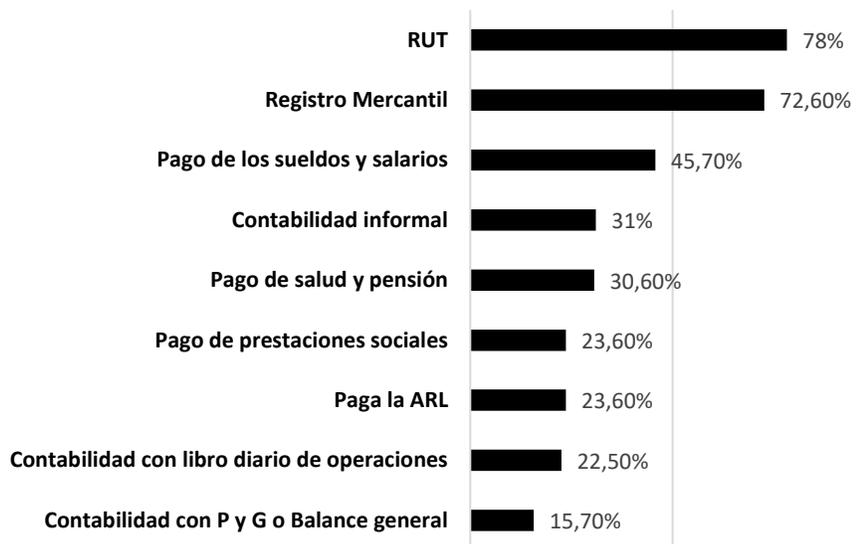
Fuente: Registro Único Empresarial y Social

Según la encuesta de microestablecimientos del DANE del 2012 al 2016, el 50% de los micronegocios en Colombia tiene un solo empleado, un 25% dos empleados, un 11% 3 empleados. Son empresas familiares que por razones de costos y tramitología

no lograr convertirse en medianas empresas. Esta es la única encuesta que nos permite hacer una aproximación de los estados de formalización, o como lo que queremos llamar en esta ley, los escalones de formalización. El 78,2% de los microestablecimientos tiene su Registro Único Tributario, el 46,5% paga sueldos y salarios, el 31% tiene una contabilidad informal, el 30,6% paga salud y pensión, el 23% paga ARL y el 15,7% hace contabilidad legal. En conclusión, menos del 15,7% del microestablecimientos estudiados es formal dentro de la legislación colombiana.

Acceder a microcréditos solo es posible si hay formalidad laboral y si las empresas tienen al menos un año de constituidas. Requisito imposible de cumplir dado que para pagar empleados se necesita como mínimo un capital inicial que no es posible adquirir sin un microcrédito bancario. Esto también tiene una profundización regional lamentable. Un ejemplo de ello es Córdoba y La Guajira, las cuales no tienen registradas el 93 % y 90 % de las empresas con menos de 10 trabajadores (DNP, 2019).

### Requisitos de formalidad cumplidos por microestablecimientos



Fuente: CONPES 3956 con datos de DANE

La formalidad no es un criterio único, es un proceso multidimensional y costoso. Por eso este proyecto de ley busca crear la “Escalera de la Formalidad” con el fin de que las empresas tengan los beneficios de ser formal mientras van subiendo escalones. En el país no existe una manera de medir en qué punto de formalidad están las empresas lo cual hace imposible crear políticas públicas enfocadas en el nivel de desarrollo de las micro y pequeñas.

Según la Encuesta Integradora de Hogares la informalidad total de las empresas en Colombia podría estar alrededor del 60%, pero es una estimación aproximada dependiendo las variables que se tomen. Fedesarrollo realizó un estudio que revela que las grandes barreras para las empresas por rubros. Por medio de la GEIH, se revela que el 84% de las empresas en el país no tiene contabilidad formal, el 83% no tiene asegurado a sus empleados (Fernández, 2018).

**Tabla. Medidas de informalidad desde el punto de vista de las empresas (2015, urbano)**

Barrera	Criterio	GEIH		ME	GEM (2017)	CCBogotá (2013-2015)
		GEIHF	Micro-negocios			
Entrada	No tiene Rut			23%	21%	21%
	No está registrado como sociedad o persona natural	60%	85%	28%	28%	53%
	No tiene licencia de funcionamiento				31%	
	No tiene registro renovado	61%	86%	34%		
Insumos	Empleador / cuenta propia no cotiza a salud y pensión	83%	89%			
	No paga a empleados salud y pensiones*			79%*	53%	80%
	Los negocios que operan en la vivienda no tienen local propio, ni arrendado, ni en usufructo.	1,9%	4%			
Producto	No tiene certificación de calidad					92%
	No tiene licencia sanitaria					73%
Impuestos	No lleva contabilidad formal	84%	94%	59%		75%

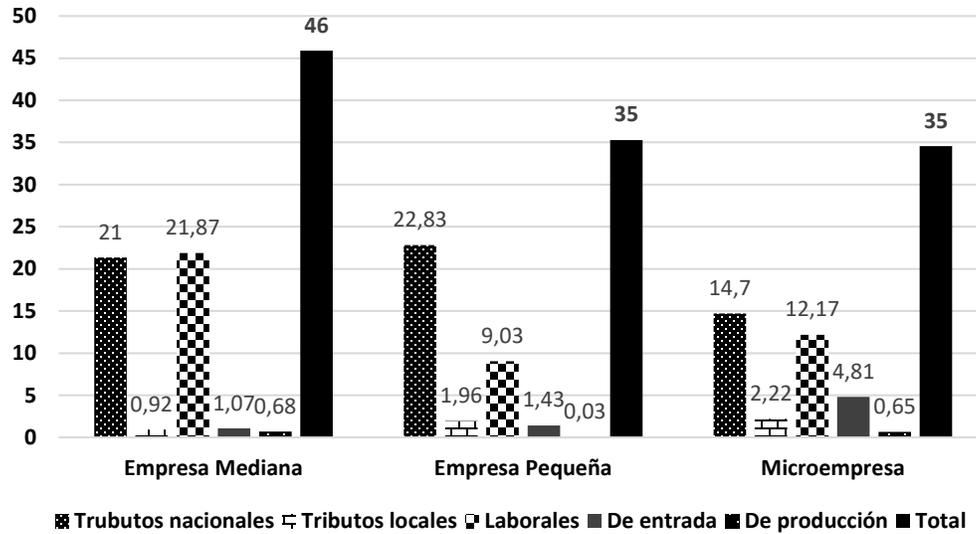
	No declara ICA (2013)			44%		80%
	No paga ICA (2017)				45%	
	No declara Renta (2013)			77%		
	No paga Renta (2017)				63%	
	No declara IVA (2013)			83%		
	No paga IVA (2017)				73%	
	No paga predial (2017)				71%	
<b>Más utilizada</b>	No tiene registro ni contabilidad formal	58%	84%	30%	24%	53%
	No tiene registro renovado ni contabilidad formal	59%	84%	26%		

Fuente: Fedesarrollo.

### Costo de formalizarse

Acceder al Estado es imposible para el pequeño empresario; de igual manera, no encuentra los beneficios de hacerlo. Se enfrenta a dos grandes barreras entrada: (I) tramitología (II) costos de formalización. Colombia ocupa el puesto 123 de 137 países analizados en el Indicador de Carga de Regulación Gubernamental para el 2019 del FEM (World Economic Forum, 2019). El Departamento Nacional de Planeación realizó unos estudios de caso para determinar el valor de formalizar una empresa. El costo de formalizarse representaría entre un 32% y 47% de la utilidad bruta de una empresa informal. En el caso de las microempresas, el 14,4% de la utilidad tendría como destino los tributos nacionales, el 12,2% los compromisos laborales, el 4,81% las barreras de tramitología de entrada, el 2,22% los tributos departamentales, y el 0,65% los compromisos de producción.

### Porcentaje sobre la utilidad bruta de formalizarse por rubros



Fuente: CONPES 3956 con datos de DANE

El estudio también reveló que para tener todos los requisitos de una empresa formal se necesitan en promedio 25 tramites. Para la microempresa se necesitan 13 trámites laborales, 8 tributarios, 4 de entrada y 2 de producción. (DNP, 2019). Está demostrado que en las primeras fases de una empresa es necesaria la menor carga tributaria posible. Con la reforma tributaria del 2012 se eliminaron los pagos de salud, ICBF y SENA a cargo de los empresarios para trabajadores que devengaran menos de diez SMMLV, reduciendo los costos laborales no salariales en el promedio ponderado de 62%. (Clavijo, Vera, Cuéllar, & Rios, 2015).

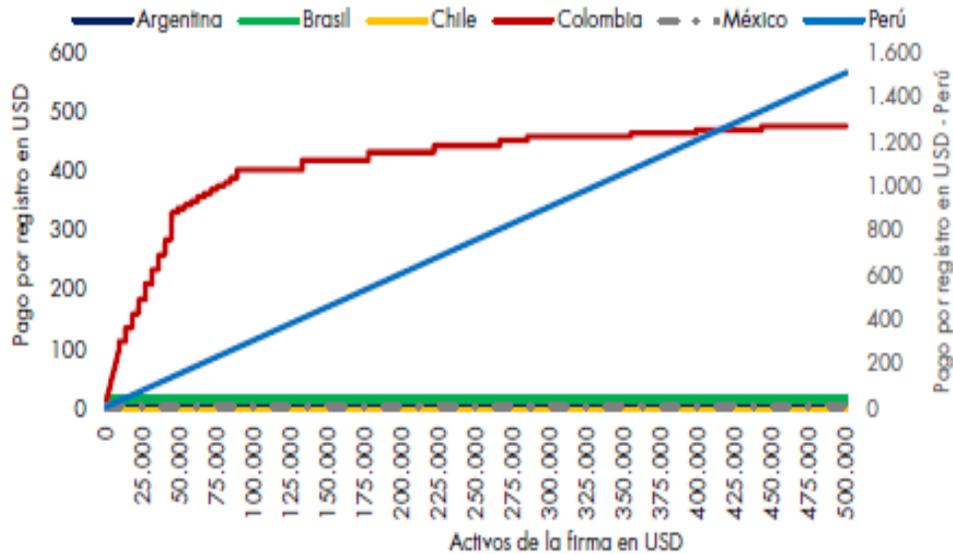
El análisis realizado por esta oficina, y basados en el CONPES de formalidad empresarial del Gobierno Nacional, pudimos determinar que existen 4 fases en la formalización de una empresa: Formalidad de Entrada, Formalidad de Tributo, Formalidad de Producción y Formalidad de Factor Trabajo.

### Formalidad de entrada

El primer paso hacia la formalización es obtener el registro mercantil antes las Cámaras de Comercio. Este requisito va acompañado de la obtención libros de actas de asamblea, libros de accionistas, estatutos de la sociedad, Certificado de existencia

y representación legal, y el PRE-RUT. El costo del registro va asociado al patrimonio reportado, que inicia desde una UVT. Sin embargo, existe el impuesto al registro establecido en el artículo 226 de la ley 223 de 1995 que obliga hacer un pago adicional a los departamentos que va entre 0,3 % y el 0,7 % del valor incorporado en el documento que contiene el acto de funcionamiento.

### Comparación internacional de la tarifa de registro mercantil (USD)



Fuente: CONPES 3956 con datos de DANE

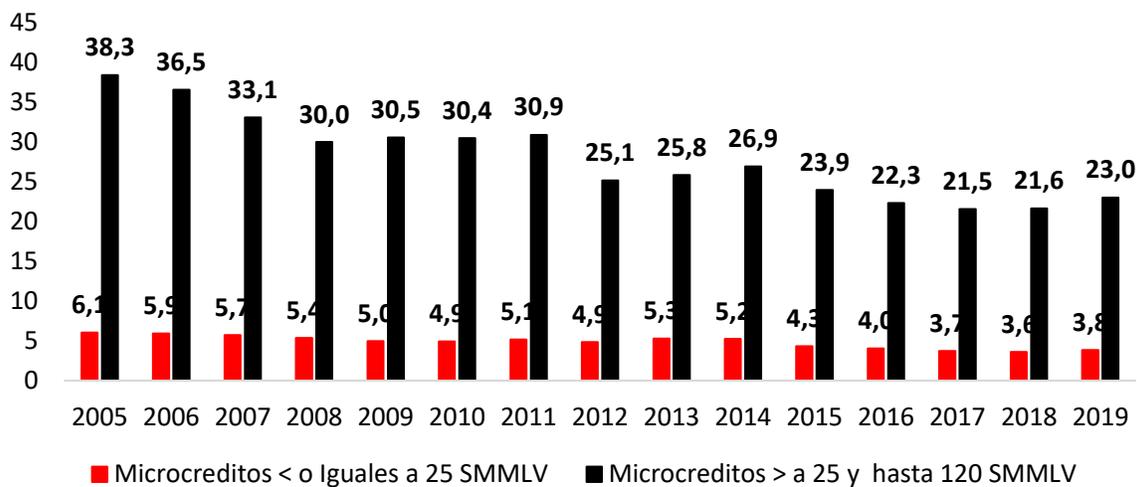
El costo de abrir en una empresa equivale al 13,4% del ingreso per capital de un habitante en el país. En países de la OCDE este valor es del 3,1%, o Chile la tiene gratuita. Además se debe pagar la actualización anual, y pagar tarifas entre 13,7 dólares hasta 58,65 dólares por cada filial adicional que cree la empresa. En caso de que se desee cancelar la matrícula también hay que pagar una renovación adicional.

Una empresa con registro mercantil para acceder a microcréditos necesita los siguientes requisitos: Ser una personal natural y jurídica que tengan al menos 1 año de constitución y con activos menores a 500 SMMLV (\$438.901.500). El dinero que podrá solicitar ese entre 1 SMLV (\$ 877.803) y 120 SMMLV (\$ 105.336.360). Si es más

de 25 SMLV no podrá estar endeudado con el Sistema Financiero en 120 SMLV (\$ 105.336.360).

Este mercado de microcréditos ha sido exitoso en Colombia, pero insuficiente. Entre el 2006 y el 2009 los microcréditos movían al año 2,4 billones de pesos a precios del 2019 con cerca de 402 mil créditos otorgados por año. En el siguiente quinquenio ese valor subió a los 6,1 billones de pesos con 996 mil créditos otorgados, y entre el 2015 y el 2019 ha movido 8,5 billones por año con 1,6 millones de créditos otorgados por año. El 93% de los microcréditos son préstamos menores a los 22 millones de pesos, y de estos, el promedio otorgado es de 3,8 millones de pesos por empresario. Para préstamos entre los 22 millones y los 105 millones (6,8% de los microcréditos), el promedio otorgado es de 23 millones de pesos. El microcrédito es buena paga. Al realizar un análisis de indicador de calidad de cartera por cosechas para diciembre del 2018, la cartera de microcrédito presenta un deterioro en su primer año por debajo del 5%, mientras otras modalidades como Tarjetas de Crédito, Libre Inversión o Consumo de Bajo Monto están por encima del 6%. Incluso el microcrédito iguala el deterioro de cartera sobre la compra de vehículos.

### Promedio de microcrédito entregado por empresario por año a precios de 2019



**Fuente:** Cálculos propios con datos de la SuperFinanciera

Este proyecto de ley busca que pasados tres meses desde el otorgamiento del Registro Mercantil, el sistema financiero ese abierto para los micro y pequeños empresarios. De igual manera, abre la posibilidad para que estos créditos tengan garantías por parte del Estado de hasta el 90%.

### Formalidad de tributo

En Colombia el 19% del recaudo de impuestos directos viene del impuesto de renta a personas, comparado con el 57 % en países de la OCDE. En Colombia pagan más las empresas que las personas. Según el Consejo Privado de Competitividad la tasa nominal de tributo en Colombia es del 40%, cuando en América Latina es del 28% y en la OCDE del 23%. Estas tasas no distinguen tipo de empresa y obligan a los nuevos emprendimientos a contribuir desde el primer año de funcionamiento.

El impuesto de Industria y Comercio puede representar hasta el 4,9% de los ingresos brutos de la pequeña y mediana empresa en Colombia (Banco Mundial, 2016). Y esto se le debe sumar impuestos regionales como delineación urbana, de vehículos, de timbre, de gasolina, bomberil y ambientales. Una empresa en Colombia debe realizar el pago de algún tributo 8 de los 12 meses del año (DNP, 2019). Ninguna nueva empresa en Colombia puede cumplir con esos requisitos.

El impuesto más efectivo en los países desarrollados es el de Renta. Un impuesto que grava los ingresos anuales de cada individuo. Solo el 2% de la población colombiana paga impuesto de renta (900 mil personas); y para ello deben tener ingresos mínimos mensuales de 3,3 millones de pesos. No se grava a la población pobre del país. Al año se pueden recibir por este rubro no más de 15 billones de pesos.

Los empresarios pagan un impuesto de renta por los ingresos de sus empresas. El 33% de los ingresos de una compañía se van para el Estado. Sumando el impuesto que pagan las personas más las empresas, al año se recaudan 64 billones de pesos. Lo interesante es que son las empresas más grandes las que más pesan en el recaudo.

El 67% de esos recursos lo aportan las empresas más grandes del país, el 18% las pequeñas y medianas empresas, y el 15% lo pagan las personas naturales. La comisión de expertos concluyó que en Colombia las empresas pagan unos impuestos altos mientras las personas pagan poco. Así para 2017 el 82% de los impuestos directos provenían de las empresas, y el 17% de las empresas, mientras en los países más desarrollados el 28% lo ponen las empresas y el 72% las personas.

Países como Suecia, Noruega o Finlandia tienen una tasa de renta para las empresas no superior del 24% (En Finlandia es del 20%). Ellos tienen claro que son los empresarios lo que generan la inversión y el empleo en una sociedad (Valencia, 2020).

La propuesta en este proyecto de ley es que las nuevas empresas tengan que afiliarse al Régimen de Tributación Simple, el cual suma diferentes tributos para que se haga todo mediante un solo pago, pero que actúen declarantes y no contribuyentes durante un periodo específico de tiempo. Así, podrán acceder a todos los beneficios de las empresas regulares sin tener que pagar por el impuesto.

### Formalidad de producción

Las empresas que buscan formalizarse también necesitan hacerlo en su producción. Esta tiene dos fases; (I) Requisitos Sanitarios y (II) Requisitos aduaneros.

(i) Requisitos Sanitarios: muchas empresas necesitan de un Registro, Permiso o Notificación sanitaria para ejercer su función. Sin embargo, estos exigen normas de inocuidad de una empresa totalmente desarrollada que no son posibles cumplir. Las Buenas Prácticas de Manufactura no son posible tenerlas en el primer año de funcionamiento. Se estima que el INVIMA recibe más de 150 mil solicitudes al año donde 1.800 cuentan con errores humanos. De igual manera, una encuesta realizada por el DNP demostró que el 56% de los empresarios no conoce las clasificaciones de sus productos para obtener un Registro, Permiso o Notificación sanitaria.

Este proyecto de ley busca que en las primeras fases las empresas estén puedan tener flexibilización en las Buenas Prácticas de Manufactura exigiendo unos mínimos requisitos de inocuidad.

La obtención de Registros, Permisos y Notificaciones sanitarias también han sido una gran barrera en el país. Un importador de vinos debe tramitar un registro sanitario que puede valer 2,5 millones, lo que representa un costo alto para un importador pequeño, pero menor para importadores grandes. Esto sumado a que por tamaño del envase cambia el tipo de registro. Para los productos que requieren un registro sanitario, un importador pequeño, en promedio, necesita entre ciento setenta y doscientos días para importar su mercancía.

II) Requisitos aduaneros. En Colombia, el cumplimiento fronterizo para importar y exportar tarda 112 horas (DNP, 2019). De manera similar, el cumplimiento documental para la importación y exportación puede tardar hasta 60 horas más que el promedio en países de la OCDE (García, Montes, & Giraldo, 2019).

Las nuevas empresas que vayan exportan o importar deberán inscribirse en Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE, la cual les exigen estar afiliadas al Régimen Común de Tributación, tener una firma digital ante la DIAN, sacar un Certificado de Origen. Estos trámites además de costosos requieren de tiempo y conocimiento. Este proyecto de ley busca que todo pueda realizarse mediante un solo canal, y que bajo el Régimen de Tributación Simple como declarante y no contribuyente puedan hacerse trámites de exportación o importación.

La falta de formalización ha bloqueado los mercados. Un estudio del Banco de la República reveló que el valor exportado e importado de bienes y servicios ha permanecido alrededor del 35% del producto interno bruto (PIB). No hubo una apertura económica en los 90. La protección sigue aún vigente donde alcanza hasta el 77% en el sector manufacturero, similar al de los años sesenta (García, Montes, & Giraldo, 2019).

## Formalidad de trabajo

Los empresarios deben pagar la seguridad social de sus trabajadores. Deben afiliarlos al Registro Único del Sistema de Seguridad Social digital, y tendrán que afiliarse a cada uno de sus empleadores a una Entidad Prestadora de Salud, un Fondo de Pensión, una Administradora de Riesgos Laborales, una Administradora de Cesantías y una Caja de Compensación Familiar. Según un estudio del Banco Mundial cada trámite de estos dura un día. Para ciudades como Mitú o Leticia estos trámites podrían tardar 26 y 24 días (DNP, 2019).

Se calcula que un incremento del 1 % en los costos no salariales estaría reduciendo en un 0,4 % los niveles de formalidad (Clavijo, Vera, Cuéllar, & Rios, 2015). Un empleado que gane un salario mínimo legal vigente deberá pagar por 1,3 millones de pesos mensuales por ese empleado. Tiene que aportar además del mismo salario, 102 mil de transporte, un 12% por pensión, un 8,3% por cesantías, un 8,3% por prima, un 4,17% por vacaciones, un 4% por la caja de compensación, un 0,52% por la ARL, un 1% por intereses de cesantías, un 5% de dotación.

### Valor pagado por empleador que gana Salario Mínimo más Prestaciones Laborales 2020

	%	VALOR
<b>Salario mínimo</b>		877.803
<b>Auxilio de Transporte</b>		102.854
<b>Pensión</b>	12%	105.336
<b>ARL (Nivel 1)</b>	0,52%	4.565
<b>Caja de Compensación</b>	4%	35.112
<b>Prima</b>	8,33%	73.121
<b>Cesantías</b>	8,33%	73.121
<b>Intereses de Cesantías</b>	1%	8.778
<b>Vacaciones</b>	4,17%	36.604
<b>Dotación Aprox</b>	5%	43.890
<b>TOTAL</b>		1.361.185

**Fuente:** ValoraAnalitk

Estos requisitos dignifican al empleador pero en la vida real son imposibles de cumplir por parte de los pequeños o nuevos empresarios. Debe existir un tiempo de espera mientras el empresario llega a su punto de equilibrio y recupera su capital inicial para cumplir con todos los derechos laborales. Este proyecto de ley busca que en los estadios iniciales las microempresas y pequeñas empresas puedan llevar sus empleados el régimen del piso mínimo de protección social, y en cada escalón puedan irán mejorando las condiciones, empezando por mayores aportes para los ahorros pensionales de los trabajadores.

### Costo fiscal del proyecto

El presente proyecto de ley no incurre en gastos fiscales dado que su propósito es formalizar aquellas empresas que hoy no ejercen ningún tipo de tributación o aporte al Estado. Al contrario, el proyecto tiene como objetivo en el mediano plazo que las empresas dentro la informalidad puedan aportar recursos fiscales al país. Por esta razón, este proyecto tiene compatibilidad con el Marco Fiscal a Mediano Plazo.

### Referencias

- Banco Mundial. (2016). *Reforma al sistema tributario a nivel local: El caso del ICA en Bogotá*. Bogotá: Grupo Banco Mundial.
- Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., & Rios, A. (2015). *Costos no salariales en Colombia por ley 1607 de 2012*. Bogotá: ANIF.
- DNP. (2019). *Política de Formalización Empresarial Conpes 2959*. Bogotá: Departmaneto Nacional de Planeación .
- Fernández, C. (2018). *Informalidad empresarial en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- García, J., Montes, E., & Giraldo, I. (2019). *Comercio Exterior en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- Valencia, P. (2020). Nuestros Impuestos. *El Nuevo Siglo*, 1-2.
- World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report*. Geneva: Klaus Schwab.

#### IV. 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*

---

<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.

*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 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

---

<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

*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 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 (...).”.*

## **V. 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 desinvertidura en comento, puese 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.

## V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir ponencia **POSITIVA** para Segundo debate al Proyecto de Ley número 642 de 2021 Cámara - 179 de 2020 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”* conforme al texto aprobado en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes del Congreso de la República.



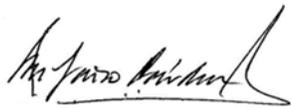
**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**

Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA**

Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico  
Ponente



**JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN**

Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY NÚMERO 642 DE 2021 CÁMARA-179 DE 2020 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”**

El Congreso 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, pequeñas y medianas 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, pequeñas y medianas 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, pequeñas y medianas 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 solo 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 buscaran guardar la gradualidad para micros y pequeñas empresas, especialmente en materia tributaria.

**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) 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.
- c) La firma digital ante la DIAN será otorgada de manera gratuita.
- d) El Certificado de Origen será gratuito.
- e) Los trámites de exportación no podrán exigir responsabilidad tributaria como contribuyentes, únicamente como declarantes, y serán admitidos bajo el “Régimen de Tributación Simple”.
- f) 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.** Su finalidad se relaciona con la formalidad de la actividad empresarial. Se refiere a los asuntos derivados de la calidad de comerciante que se deben adelantar ante las Cámaras de Comercio. Su propósito es,

adicionalmente, 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 de manera actualizada.

El primer escalón de la formalidad estará integrado por las personas naturales que desarrollan actividades comerciales de manera informal, y tendrá como requisito la inscripción en el registro de unidades productivas informales que estará a cargo de las Cámaras de Comercio, un registro será gratuito. En este escalón, las personas naturales que vienen desarrollando actividades comerciales de manera informal podrán beneficiarse de programas de fortalecimiento para poder acceder al segundo escalón, con la inscripción en el Registro Mercantil a través de la Ventanilla Única Empresarial.

**Artículo 7. Formalidad de producción y calidad.** Para apoyar la creación y formalización de nuevos negocios Créese el Registro, Permiso o Notificación Sanitaria emitida por el INVIMA en las categorías (A) artesanal y (E) emprendedor así:

1. Categoría, artesanal: para aquellos productos elaborados manualmente. El Gobierno reglamentará máximos de producción y características del negocio para poder acceder a esta categoría.
2. Categoría E, emprendedor: para aquellas microempresas que en su etapa inicial por su tamaño requieren estímulo de formalización. El Gobierno a través del Ministerio del Comercio, Industria y Turismo reglamentará máximos de producción y características del negocio para poder acceder a esta categoría.

Estas categorías tendrán un costo de una quinta parte del valor total aplicable al Registro, Permiso o Notificación Sanitaria regular. Su duración se regirá por la reglamentación vigente.

El INVIMA dispondrá aquellos requisitos que garanticen inocuidad.

**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 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 todos 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 le 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 igualmente, programas para el financiamiento de nuevas empresas mediante plataformas Fintech u otros tipos de financiamiento tecnológico.

**Artículo 14. Promoción del uso y acceso a las tecnologías.** El Ministerio de las tecnologías de la Información y la Comunicación, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, fomentarán, promocionarán y trabajarán por mejorar e incrementar el acceso y uso de los medios tecnológicos de información y comunicación, a las micro, pequeñas y medianas empresas del país, facilitando su formalización desarrollo empresarial.

**Artículo 15.** En el marco del programa “Escalera de la Formalidad”, en un plazo no mayor a (1) año, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Trabajo, en coordinación con las entidades territoriales de las ciudades capitales, áreas metropolitanas y las cámaras de comercio, diseñaran y promoverán estrategias, programas y política pública para la formalización de los ocupados informales. De este modo, los trabajadores informales puedan crear empresas formales, lo cual permita consolidar la economía formal y una inclusión productiva y social.

Así mismo, en el marco de esta estrategia se planteará un enfoque diferencial para los trabajadores no asalariados jóvenes y mujeres, puesto que la incidencia de la informalidad es mayor en estos grupos poblacionales, de allí que le permita incursionar en el mercado laboral y la economía formal.

**Artículo 16. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



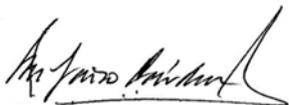
**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**

Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA**

Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico  
Ponente



**JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN**

Representante a la Cámara  
Ponente