



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 410

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 393 DE 2021 SENADO, 137 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se amplía la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, con sede en Boyacá.

Bogotá, 22 marzo 2021

Doctor

Rafael Oyola Ordosgoitia

Secretario Comisión Tercera Constitucional Senado

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 393/21 SENADO - 137/2020 CÁMARA

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 393/21 Senado - 137/2020 Cámara "Por medio de la cual se amplía la emisión de la estampilla pro universidad pedagógica y tecnológica de Colombia, con sede en Boyacá".

Atentamente,

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Honorable Senador de la Repúbli

CONTENIDO

El presente informe está dividido en 6 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

1. Trámite del proyecto de ley.
2. Marco jurídico del proyecto de ley.
3. Antecedentes normativos.
4. Conveniencia del Proyecto de ley.
5. Proposición.
6. Texto que se propone para primer debate en la comisión tercera constitucional de la cámara de representantes para primer debate del proyecto de ley n°137/2020 cámara.

1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El actual Proyecto de Ley fue radicado por su autor, H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo; el día 20 de julio del 2020. Y publicado en la Gaceta del Congreso No. 674 de 2020.

Fueron designados como ponentes por la comisión tercera de la Cámara de Representantes los H.R. Christian Munir Garcés y como ponente coordinador H.R. Armando Antonio Zabarain D'arce, quienes radicaron ponencia para primer debate en la gaceta 959/2020

El proyecto fue aprobado en primer debate como consta en la gaceta 1223/2020; para el segundo debate en la Cámara de Representantes radicaron ponencia publicada en la gaceta 1363/2020, para ser finalmente aprobado en la Plenaria de Cámara de representantes el día 1 diciembre de 2020, como consta en la gaceta 37/2021

<p>2. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes y expedir las normas fijación de contribuciones fiscales y parafiscales, de la siguiente manera:</p> <p><i>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes, Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</i></p> <p>(..)</p> <p><i>12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley</i></p> <p>De esta manera, se tiene bajo la norma constitucional los parámetros de creación de estas contribuciones en el orden nacional o local. Por supuesto, la Corte Constitucional no ha dejado el tema a un lado, y por medio de su deber interpretativo ha fijado vía jurisprudencia un marco conceptual bajo el cual interpretar estas contribuciones parafiscales. Al respecto, la Sentencia C-134 de 2009 (también mencionada en la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley objeto de estudio), siendo Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo mencionó:</p> <p><i>"Por el principio de legalidad previsto en la Constitución Política, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos, lo que constituye una regla de legalidad de los elementos del tributo que se extiende a</i></p>	<p><i>los impuestos, las tasas y las contribuciones, aunque por excepción, tratándose de tasas y contribuciones, el elemento "tarifa" de estos tributos puede ser definido por la autoridad administrativa, pero tal habilitación tiene como marco legal para su ejercicio el que previamente deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. En el presente caso, aún si la ley habilitante - y no el Decreto Ley -hubiera establecido las tasas por concepto de licencias y credenciales, la autorización a la Superintendencia contenida en los artículos 87 y 111 del Decreto 356 de 1994 para cuantificarlos, estaría viciada de inconstitucionalidad, al omitir "el sistema" y "el método" de cálculo de la tarifa."</i></p> <p>Dado que el presente proyecto de ley está destinado a ampliar la emisión de la estampilla en beneficio de una Universidad Pública, es necesario traer a colación el marco constitucional y legal que soporta el derecho a la educación. Al respecto el artículo 67 de la Constitución de 1991 establece que la educación es un derecho y a la vez un servicio de carácter público con función social, que vincula al Estado como responsable de su prestación, de la siguiente manera:</p> <p><i>ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</i></p> <p><i>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</i></p>
<p><i>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.</i></p> <p><i>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</i></p> <p><i>Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</i></p> <p><i>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</i></p> <p>Y acto seguido, el artículo 69 establece el principio de autonomía universitaria, bajo el cual las instituciones de educación superior podrán organizarse como estimen conveniente, preservando los preceptos legales, y para lo cual el Estado dispondrá de los recursos financieros necesarios que faciliten el acceso de las personas a la educación superior, de la siguiente manera:</p> <p><i>ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.</i></p> <p><i>La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.</i></p>	<p><i>El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.</i></p> <p><i>El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.</i></p> <p>Así pues, articulando lo dicho anteriormente, entre el deber del Estado de facilitar los recursos financieros para garantizar el acceso de las personas a la educación superior, además de velar por el principio de autonomía universitaria, y las facultades que le confiere la Constitución política para la creación de contribuciones parafiscales para subsanar la necesidad de inversión social, en este caso en el sector educación, tal como lo establece el artículo 359 de la Carta Magna (el cual establece que no habrá rentas nacionales de destinación específica salvo las destinadas para la inversión social), en el año 2001 el Congreso expidió, para el caso concreto, la ley 699, la cual se expondrá a continuación, junto con sus subsecuentes desarrollos administrativos.</p> <p>En el mismo sentido, bajo una interpretación sistemática de la Carta Magna, la Constitución del 91 establece en su artículo 338 establece la competencia para la que el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales o Distritales impongan estas contribuciones fiscales o parafiscales, de la siguiente manera:</p> <p><i>ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.</i></p> <p>De esta manera, las "estampillas" presentan dos tipos de caracteres: en primer lugar, tienen el carácter de administrativas si se imponen como medio de comprobación</p>

<p>para acreditar el pago del servicio público recibido; en segundo lugar, tienen el carácter de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal.</p> <p>3. ANTECEDENTES NORMATIVOS</p> <p>Tal como se mencionó al finalizar el acápite anterior, la ley 699 de 2001 expedida por el Congreso de la República le otorgó la autorización a la Asamblea Departamental del Departamento de Boyacá la facultad para ordenar la emisión de una estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, así como reglamentar los sujetos activos y pasivos de la misma, tal como lo obliga la constitución, de la siguiente manera:</p> <p style="text-align: center;"><i>LEY 699 DE 2001</i> (octubre 17)</p> <p style="text-align: center;"><i>Diario Oficial No. 44.587, de 19 de octubre de 2001</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p>	<p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1o. <i>Autorízase a la Asamblea del departamento de Boyacá, para que ordene la emisión de la estampilla "Pro Desarrollo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia", hasta por la suma de ciento veinte mil millones de pesos (\$120.000.000.000.00).</i></p> <p>ARTÍCULO 2o. <i>Autorízase a la Asamblea Departamental de Boyacá para que determine los sujetos activos y pasivos del gravamen, los hechos económicos sujetos al mismo, las tarifas, sistemas de recaudo y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla de algunas actividades y operaciones que se realicen en el departamento de Boyacá y los municipios pertenecientes a su circunscripción.</i></p> <p>PARÁGRAFO. <i>La ordenanza que expida la asamblea de Boyacá en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p> <p>ARTÍCULO 3o. <i>La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los diferentes, actos y hechos económicos que sean sujetos del gravamen que se autoriza por la presente ley.</i></p> <p>ARTÍCULO 4o. <i>La vigencia y control de los recaudos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría del Departamento de Boyacá y de las Contralorías Municipales.</i></p>
<p style="text-align: center;">ARTÍCULO 5o. <i>Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</i></p> <p>Así pues, cumpliendo con la autorización conferida por el Congreso de la República, la Asamblea Departamental de Boyacá, en el año 2005, expidió mediante ordenanza número 030 del 25 de octubre de 2005 (anexo 1) todo lo referente a la emisión y la reglamentación de la Estampilla creada mediante la ley anteriormente citada. Los recursos de dicha estampilla estarían destinados, según el artículo 11 de la mencionada ordenanza, al mejoramiento y ampliación de la estructura física, laboratorios, bibliotecas, entre otros espacios, así como apoyo a los programas de capacitación de docentes, Bienestar Social Universitario, entre otros, con lo cual se cumple la finalidad de inversión social para la cual fue creada esta contribución.</p> <p>En el año 2018, bajo la ordenanza 051 de ese año (anexo 2), se modificó el artículo 11 de la ordenanza que establecía la emisión de la estampilla en cuestión presente, y se establecieron porcentajes determinados para los recursos obtenidos por cuenta de la mencionada contribución, de tal manera que un 60% de los recursos iría destinado a Bienestar Universitario para la promoción de socioeconómica a través de Becas de residencias estudiantiles y subsidios económicos, entre otros, un 20% para dotación y mejoramiento de la estructura física, y un 20% en el marco de los procesos de regionalización y equidad en el acceso a la educación superior en el Departamento de Boyacá.</p> <p>Siendo así el estado actual normativo referente a la estampilla en cuestión en el presente informe de ponencia, a continuación, se referirá a la conveniencia de ampliar el monto de emisión de esta estampilla, cual lo refiere el Proyecto de Ley objeto de estudio del presente informe.</p>	<p>3. IDONEIDAD DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>Para analizar la idoneidad del presente proyecto de ley, se dividirá el estudio en tres partes, por un lado, una parte doctrinaria y jurisprudencial donde se hacen algunas aclaraciones conceptuales e interpretativas de estas contribuciones, en segundo lugar, se exponen algunas generalidades sobre el estado financiero de la universidad que sustentan la necesidad de ampliar el monto de la estampilla, y en tercer lugar, se presentan algunos conceptos tanto de la Universidad Tecnológica y Pedagógica como de Diputados de la Asamblea Departamental de Boyacá, con quienes el H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo colaboró de forma acuciosa para la elaboración del presente proyecto de ley.</p> <p>3.1. Conveniencia doctrinaria y jurisprudencial</p> <p>Camilo E. Rodríguez Gutiérrez, abogado y especialista en derecho tributario, en el artículo <i>Régimen del tributo de estampilla</i>, publicado en 2010, menciona la conveniencia de este tipo de contribuciones en la tarea urgente de acelerar los procesos de descentralización del Estado colombiano, de tal manera que, a pesar de las necesidades urgentes de las regiones más alejadas del centro del país, denominadas periferias, presentaran de forma continua diferentes demandas económicas y sociales al Gobierno Nacional, la ineficaz respuesta del mismo para la transferencia de recursos desde el sector central hacía que dichas demandas no fueran cubiertas de forma eficiente. Inicia su argumentación presentando los antecedentes del tributo de estampilla, con lo que demuestra que dicha contribución fue producto de una necesidad local</p> <p style="text-align: center;"><i>La historia del tributo de estampilla se remonta al año de 1949, con la expedición de la Ley 27, por medio de la cual se conmemoraban los primeros cincuenta</i></p>

años de la vida jurídica del departamento del Atlántico; si bien, la fecha es relativamente reciente, es particular su evolución, pues, el actual gravamen responde a una innovación legislativa. Sus referencias iniciales se remontan al recaudo del impuesto de timbre. Así, cuando el impuesto de timbre se estableció en 1912, se recaudaba a través de estampillas, es decir, ocurrido el hecho gravado, al cancelar el tributo se adherían las estampillas al documento como soporte de pago del tributo. Es entonces con la expedición de la Ley 27 de 1949, cuando la estampilla es ya un tributo independiente, dejando de ser soporte de pago del hecho gravado de timbre, compartiendo con su ascendiente, la relación con los servicios prestados por el gobierno en materia documental, lo cual indicaría, tentativamente su naturaleza de tasa.

En ese marco doctrinario, como se mencionó en el marco normativo, la Corte Constitucional no se ha quedado atrás en la tarea interpretativa sobre este concepto y a través de diversas sentencias ha trazado una línea jurisprudencial sobre esta contribución. Es así como en la Sentencia C-768 de 2010, la Corte menciona que las estampillas son un tributo parafiscal, excepcional y con destinación específica para sufragar los gastos en los que incurran entidades que presten un servicio público, de la siguiente manera:

Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de "tasas parafiscales", en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a

sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La "tasa" si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social¹.

Así pues, bajo esta línea, en la Sentencia C-221 de 2019, donde se demandó la constitucionalidad parcial de la ley 1697 de 2013, "Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia", la Corte es clara en afirmar que la inversión social como destinación de estas contribuciones hace parte de una de las excepciones legales para los recursos pertenecientes a la renta nacional, con lo cual dichos recursos no hacen parte del monto global del presupuesto nacional, y se acogen perfectamente al principio de legalidad, de la siguiente manera:

Si bien, se ha considerado que una de las características definitorias de los impuestos es su generalidad, esto es, que se cobran de manera indiscriminada a todos los ciudadanos, la Constitución admite como una de sus excepciones aquellos que tengan como "destinación específica" la "inversión social" (numeral 2 del artículo 359 de la Constitución). Esta misma excepción constitucional justifica que los ingresos que se reciban por tal concepto no hagan parte del

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-768/10. MP: Juan Carlos Henao Pérez.

monto global del presupuesto nacional, sino que su administración y distribución pueda corresponder a una determinada autoridad²

Inclusive, la misma ley que autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá a emitir la estampilla pro Universidad Tecnológica y Pedagógica fue demandada por inconstitucionalidad, demanda que fue resuelta por la Corte Constitucional en la Sentencia C-538 del 2002. En dicha sentencia la Corte afirma varios puntos importantes, entre los cuales se destaca, en primer lugar, que las leyes que autorizan la creación de tributos territoriales no vulneran el principio de legalidad y equidad tributaria y segundo, "que hace parte de la autonomía y de la libertad de configuración del órgano legislativo, la fijación dentro de los límites constitucionales de cada una de las emisiones de estampillas y que en consecuencia no es necesario exhortar al Congreso; mucho más cuanto que el Congreso dentro de su libertad de configuración puede por leyes posteriores, **modificar** o inclusive derogar las ya existentes sobre estampillas."³ Se subraya el término modificar, puesto que este hace explícita mención al objeto del presente proyecto de ley, que modifica el monto de una estampilla.

3.2. Estado financiero de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia: necesidad de aumentar el monto de recaudo de la estampilla.

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley en cuestión, se presentan dos cuadros que resumen de manera clara el estado financiero de la institución en cuanto a ingresos y gastos, los cuales se traen a colación a continuación:

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-221/19. MP: Carlos Bernal Pulido. m
³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-538/02. MP: Jaime Araujo Rentería

CONCEPTO	SUB TOTALES	TOTALES
INGRESOS CORRIENTES		288.161.719.000
INGRESOS PROPIOS		123.908.147.000
Venta de productos y servicios	113.175.048.000	
Operaciones comerciales	345.000.000	
Otros Ingresos propios	10.388.099.000	
APORTES DE LA NACIÓN		164.253.572.000
RECURSOS DE CAPITAL		1.681.512.000
TOTAL DE INGRESOS (Ingresos corrientes+ Recursos de capital)		289.843.231.000

Tabla 1. Ingresos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Fuente: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – acuerdo 092 de 2019.

CONCEPTO	CON APORTES DE LA NACIÓN	CON RECURSOS PROPIOS		TOTAL
		REC. UPTC	REC. UNIDADES	
A FUNCIONAMIENTO	159.044.036.000	48.221.611.000	77.368.048.000	284.633.695.000
1 Gastos de personal	159.044.036.000	29.001.665.000	22.330.062.000	210.375.763.000
2 Gastos generales	0	19.092.565.000	8.230.284.000	27.322.849.000
3 Transferencias	-	-	-	-
4 Fondo Patrimonial	-	-	-	-
5 Sentencias y conciliaciones	-	127.381.000	-	127.381.000
6 Gastos -Distribución previo concepto pogrados	-	-	18.500.613.000	18.500.613.000
7 Gastos -Distribución previo concepto convenios	-	-	26.625.215.000	26.625.215.000
8 Gastos -Distribución previo concepto Investigaciones	-	-	1.681.874.000	1.681.874.000
B SERVICIO DE LA DEUDA	-	-	-	-
C INVERSIÓN	5.209.536.000	-	-	5.209.536.000
TOTAL GASTOS	164.253.572.000	48.221.611.000	77.368.048.000	289.843.231.000

Tabla 2. Gastos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Fuente: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – acuerdo 092 de 2019.

Al analizar estos cuadros, el monto de los gastos de la universidad por concepto de funcionamiento e inversión, así como los ingresos, resalta la importancia que ha tenido para a institución contar con el respaldo de los recursos económicos devenidos de la estampilla en cuestión, máxime cuando esos recursos se han destinado a proyectos de inversión social en su mayor parte (60%), tales como becas, auxilios estudiantiles, obras de infraestructura, entre otros.

Además de lo anterior, el proyecto de ordenanza 056 de 2018 que modificó tras su aprobación el artículo 11 de la ordenanza 030 de 2005, que estableció la estampilla, incluye dentro de su exposición de motivos un cuadro revelador sobre los ingresos obtenidos en virtud del recaudo de la mencionada contribución, tabla que se muestra a continuación:

ORDENANZA NUMERO 030 DE 2005 (25 DE OCTUBRE) "POR MEDIO DE LA CUAL SE EMITE LA EMISION DE LA ESTAMPILLA PRO- DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA"			
VIGENCIA	PRESUPUESTO	RECAUDO EFECTIVO	DIFERENCIA
2006	\$ 500.000.000	\$ 433.422.560,57	\$ - 66.577.439,43
2007	\$ 400.000.000	\$ 1.038.875.972,51	\$ 638.875.972,51
2008	\$ 700.000.000	\$ 1.899.867.763,20	\$ 1.199.867.763,20
2009	\$ 1.400.000.000	\$ 1.318.131.200,97	\$ - 81.868.799,03
2010	\$ 1.400.000.000	\$ 1.707.341.268	\$ 307.341.268,00
2011	\$ 1.827.960.000	\$ 1.940.904.813	\$ 112.944.813,00
2012	\$ 1.790.000.000	\$ 2.498.824.770	\$ 708.824.770,00
2013	\$ 2.030.000.000	\$ 3.180.246.935	\$ 1.150.246.935,00
2014	\$ 1.000.000.000	\$ 2.042.944.864	\$ 1.042.944.864,00
2015	\$ 2.595.000.000	\$ 3.466.800.988	\$ 871.800.988,00
2016	\$ 3.479.970.000	\$ 3.263.714.162	\$ - 216.255.838,00
2017	\$ 3.709.000.000	\$ 3.328.904.568	\$ - 380.095.432,00
2018	\$ 3.709.000.000	\$ 1.903.747.799	\$ - 1.805.252.201,00

Tabla 3. Ingresos Estampilla Pro UPTC. Fuente: Informe de Comisión para segundo debate al proyecto de ordenanza No. 056 de 2018.

De allí se puede concluir, coligado con la exposición de motivos presentada en el mencionado proyecto de ordenanza, que del monto aprobado por la ordenanza 030 de 2005 (\$ 120.000.000.000), se evidencia un recaudo de \$25.957.789.398,61 a la fecha (2018), faltando por recaudar \$ 94.042.210.601. Con el fin de mostrar en el presente informe de ponencia datos actualizados, se evidencia en la certificación emitida por el jefe del departamento de tesorería de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (anexo 3) que para el año 2020 el valor del recaudo acumulado es de \$ 32.722.977.749,26, restando por recaudar \$ 87.277.022.250,74. Es decir, entre septiembre de 2018 y junio de 2020, se ha recaudado 6.765.188.350,65, lo que demuestra un incremento considerable frente a los valores recaudados en años anteriores.

3.3. Conceptos emitidos sobre la conveniencia del presente proyecto de ley.

Hasta la fecha no se han radicado en atención ciudadana o la secretaría General de la comisión III conceptos sobre el proyecto de ley en cuestión, sin embargo en la ponencia de primer y segundo debate en la Cámara de Representantes se emitieron conceptos que se plasman a continuación:

En virtud de justificar la conveniencia de este proyecto de ley, tanto la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia como diputados de la Asamblea Departamental de Boyacá han emitido conceptos favorables a la aprobación del mismo. En primer lugar, el Vicerrector Administrativo y Financiero UPTC, doctor Alberto Lemos Valencia, menciona en comunicado dirigido al rector de la entidad, con fecha del 17 de julio de 2020, el hecho por el que la universidad debe abocar los esfuerzos necesarios para respaldar este tipo de iniciativas legislativas, sobre todo por el hecho sobre el que

"siempre hemos sostenido que el presupuesto requerido para cumplir con los compromisos de restaurante estudiantil y algunas otras obligaciones de bienestar universitario, pueden provenir de una fuente de recursos como la que se genera por la estampilla", tal como lo menciona en dicho concepto.

En segundo lugar, en oficio del 14 de septiembre de 2020, el diputado José Darío Mahecha Castillo, de la Asamblea Departamental de Boyacá, menciona la importancia de ampliar la disponibilidad presupuestal por concepto de recaudo de la estampilla, de la siguiente manera:

[...] la disponibilidad presupuestal que se plantea, será útil para contribuir con el proceso de fortalecimiento institucional de la universidad, así como, con la modernización que viene ocurriendo en los últimos años, y que convoca al fortalecimiento de esta alma mater, en materia tecnológica (TIC), para ampliar la cobertura y el acceso de las comunidades más lejanas de Boyacá y de Colombia.⁴

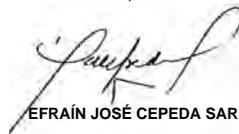
Teniendo en cuenta todos los argumentos expuestos, a continuación se procede a plantear la proposición subsecuente para dar debate y aprobar este proyecto de ley necesario, con el fin de continuar impulsando la materialización del derecho a la educación y el proceso de descentralización de las entidades territoriales en Colombia.

⁴ Mahecha C., José Darío. Concepto Ley Estampilla Pro-UPTC-Senado. Oficio Diputado. Septiembre 14 de 2020.

4. PROPOSICIÓN.

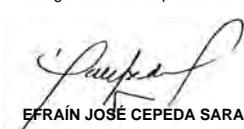
Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Comisión Tercera del Senador de la República **Dar primer debate y Aprobar** el Proyecto de Ley N° 393/21 SENADO - 137/2020 CÁMARA "Por medio de la cual se amplía la emisión de la estampilla pro universidad pedagógica y tecnológica de Colombia, con sede en Boyacá", junto con el texto definitivo que se propone para primer debate el cual no presenta modificaciones al original presentado.

Cordialmente,



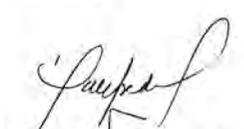
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Honorable Senador de la República

<p>5. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 393/21 SENADO - 137/2020 CÁMARA</p> <p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE AMPLÍA LA EMISIÓN DE LA ESTAMPILLA PRO UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA, CON SEDE EN BOYACÁ”</p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Adiciónese un artículo nuevo a la ley 699 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>Artículo Nuevo. Autorícese la ampliación de la Emisión de la Estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, con sede en Boyacá, creada mediante Ley 699 de 2001, hasta por la suma de Doscientos Mil Millones De Pesos (\$200.000.000.000).</p> <p>El monto total del recaudo se establece precios constantes de 1993</p> <p>Artículo 2. Vigencia y derogatorias. Le presente ley rige a partir de su publicación y hasta tanto se recaude el monto total aprobado en el artículo 1 de la ley 699 de 2001, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias</p>  <p>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA Honorable Senador de la República</p>	<p>Bogotá D.C., 11 de Mayo de 2021</p> <p><i>En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 393/21 Senado - 137/2020 Cámara “POR MEDIO DE LA CUAL SE AMPLÍA LA EMISIÓN DE LA ESTAMPILLA PRO UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA, CON SEDE EN BOYACÁ”. Presentada por el H.S. Efraín José Cepeda Sarabia.</i></p> <p>RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA Secretario General Comisión III – Senado.</p>
---	--

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2020 SENADO

por medio del cual se crea La Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones.

<p>Barranquilla, 4 de mayo 2021</p> <p>Señor</p> <p>JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA</p> <p>Presidente</p> <p>Comisión Tercera Constitucional Senado de la República</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley 179 de 2020 senado “Por medio del cual se crea La Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones”</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Atendiendo a la designación por la honorable mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al de ley 179 de 2020 senado “por medio del cual se crea la escalera de la formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones”</p> <p>El contenido del informe incluye: Antecedentes de la iniciativa, objeto, marco legal, consideraciones generales, pliego de modificaciones, proposición y articulado.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA Honorable Senador de la República</p>	<p>I. Antecedentes</p> <p>El presente proyecto de ley fue radicado el día 30 de julio de 2020, por los siguientes Congresistas:</p> <p>Honorables Senadores: Paloma Valencia Lasema, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Felipe Mejía, Carlos Manuel Meisel, Gabriel Velasco, Ciro Ramírez Cortés, Ruby Helena Chagüi Spath, José Obdulio Gaviria.</p> <p>Honorables Representantes a la Cámara: Gabriel Jaime Vallejo, Rubén Darío Molano, Margarita María Restrepo.</p> <p>El día 12 de agosto de 2020 la Comisión Tercera del Senado me designó como ponente para primer debate del presente proyecto de ley. El contexto de este proyecto está dado en una situación atípica, donde la pandemia del Covid-19 ataca a todos los sectores en el ámbito nacional e internacional, suponiendo desafíos para el desarrollo y progreso, cuando más se necesita inyectar recursos en la economía, ayudar al motor laboral, tributario y económico del país surge este proyecto que busca apoyar en su mayoría a las Micro, pequeñas y medianas empresas.</p> <p>El día 9 de noviembre del presente año se llevó a cabo la discusión y votación del proyecto en sesión ordinaria virtual de la Honorable Comisión Tercera del Senado, se radicarón 5 proposiciones que fueron dejadas como constancias, el proyecto fue aprobado en su primer debate y se me fue asignado el ser ponente para el segundo debate.</p> <p>II. Objeto y justificación</p> <p>El objeto del proyecto de ley es crear el programa “Escalera de la formalidad” y regularlo en lo posible con respecto a las facultades legislativas otorgadas al Congreso de la República, los objetivos específicos del programa son:</p>
---	---

- Crear el programa "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.
- Lograr que las nuevo micro y pequeñas empresas puedan funcionar y comercializar en sus etapas tempranas bajo el compromiso de entrar en el programa de "Escalera de Formalidad"
- Crear escalones de formalidad donde se tengan en cuenta los siguientes niveles: formalidad de registro, formalidad de producción y calidad, formalidad laboral, formalidad tributaria, formalidad de uso de suelo y funcionamiento, formalidades ambientales.
- Lograr la Ventanilla Única de trámites para formalización laboral
- Crear nuevas estructuras de financiamiento mediante plataformas Fintech o liquidez a no vigiladas.
- Habilitar programas de microcréditos pasados tres meses de constitución de las micro y pequeñas empresas con garantías de hasta el 90% por parte del Fondo Nacional de Garantías
- Permitir entrar como declarante al Régimen de Tributación Simple sin ser contribuyente durante un periodo limitado.
- Habilitar el pago a empleadores bajo el "Piso Mínimo de protección Social" durante un tiempo limitado mientras la empresa sigue su camino de formalización.
- Obtener beneficios en las primeras etapas de formalización tales como que ningún banco podrá negarse a abrir cuentas de ahorros a las microempresas o pequeñas empresas; tarifas diferenciales para pagos de registros mercantiles e impuestos de registro departamentales.

- Lograr gratuidad en procesos de formalización con el Estado tales como: las nuevas empresas que vayan a exportar o importar deberán inscribirse en Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE-, firma digital ante la DIAN. El Certificado de Origen.

Con respecto al contexto del Proyecto de ley cabe destacar que maneja 6 ejes fundamentales, el primero es la informalidad empresarial en Colombia, también el costo de formalizarse, la formalidad de entrada, formalidad de tributo formalidad de producción y formalidad de trabajo; con respecto a la informalidad dado que está en Colombia es muy alta; y los beneficios legales solo aplican para los formales. En el país no existe un mecanismo que propenda a la formalidad que incentive al crecimiento empresarial. Según Confecámaras para el 2019 había 1.518.619 microempresas y estas generan 2.021.203 empleos formales cuando se hace el cruce de datos RUES-PILA: 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 microempresas¹. Colombia es un país de pequeños emprendimientos. Esta fisonomía de nuestra economía es fundamental a la hora de pensar políticas de reactivación económica.

Según datos de Confecámaras entre enero y junio del año 2020 se crearon 131.229 microempresas, 26,4% menos que el mismo periodo para el año 2019; además el 99,54\$ de las nuevas empresas creadas entre enero u junio de 2020 fueron microempresas, estadísticas que nos ayudan a entender un panorama difícil para surgir como empresa, mucho más si tenemos en cuenta los desafíos que presentan con respecto a la financiación que reciben, acceder a microcréditos solo es posible si hay formalidad laboral y si las empresas tienen al menos un año de constituidas.

¹ Empresas Registradas ante Cámara de Comercio, RUES, 2017

Lo que se convierte en un 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).

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, a continuación:

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

Barrera	Criterio	GEIH			CC Bugna (2012-2015)
		GEIIE	Micro-negocios	ME	
Entrada	No tiene Rut			23%	21%
	No está registrado como sociedad o persona natural	60%	85%	28%	53%
	No tiene licencia de funcionamiento				31%
Insumos	No tiene registro renovado	61%	86%	34%	
	Empleados: cuenta propia no cotiza a salud y pensión	83%	80%		
	No paga a empleados salud y pensiones*			79%*	53%
Producto	Los negocios que operan en la vivienda no tienen local propio, ni arrendado, ni en usufructo.	1,9%	4%		
	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%	
Max otorgado	No paga IVA (2017)				73%
	No paga predial (2017)				71%
	No tiene registro ni contabilidad formal	58%	84%	30%	53%
	No tiene registro renovado ni contabilidad formal	59%	84%	26%	

Fuente: Fedesarrollo. Exposición de motivos proyecto de ley.

Con respecto al costo 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.

Cabe recordar la importancia de la formalización de empresas, esta genera beneficios para la sociedad, tales como la inserción de más trabajadores al sistema de aseguramiento social (sistema de seguridad social), un mayor cumplimiento de las normas sectoriales que buscan proteger la salud de los consumidores y mayores ingresos tributarios para la inversión pública.

De igual manera, cuando una empresa decide ser informal su decisión genera costos para la sociedad más allá de los asumidos por la empresa, tales como la competencia desleal con empresas formales, ya que estas últimas asumen costos adicionales, por ejemplo, pago de registros, seguridad social e impuestos, y en ocasiones, la manera en que empresas informales evaden el control de los requisitos de formalidad podría desencadenar en actos ilegales.

Esta formalización trae ventajas como: hacer pública la calidad de empresario, hacer visible al empresario frente a sus clientes, brinda seguridad jurídica, protege el nombre de la empresa y la legitimidad del negocio, facilita su participación en licitaciones y procesos de selección del Estado, brinda la posibilidad de inscribirse en capacitaciones gratuitas, foros y ferias, facilita el acceso al Sistema Financiero y la obtención de créditos, facilidad para acceder a Recursos no reembolsables (Bancóldex, Fondo INNPulsa y Fondo Emprender-SENA), participación en Ruedas de Negocios Nacionales e Internacionales.

Con respecto a la 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, 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 56,65 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.

Actualmente existen varios programas para colaborar con la formalización, estos son:

- **Encadenamientos Productivos Formales:** Programa mediante el cual se busca profundizar la cultura de la formalidad, elevando los niveles de productividad de las empresas intervenidas. Un encadenamiento productivo formal se presenta cuando las empresas de los diferentes eslabones de una cadena cumplen con la ley y con los requisitos necesarios para su operación e incentivan a que sus proveedoras se organicen dentro de este mismo marco de cumplimiento de requisitos de operación. En este sentido, el programa incluye capacitación y acompañamiento a cada Mipyme proveedora beneficiada para profundizar la cultura de la formalidad y crear competencias para que sus negocios sean sostenibles y se mejore la competitividad de la cadena. Cabe señalar que el Programa está basado en la metodología Lean Manufacturing.

Dentro de los principales resultados de este programa se destaca su avance en materia de formalización, la implementación de sistemas de contabilidad por parte de las Mipymes participantes, el incremento de su productividad, la disminución en tiempo de entrega de pedidos y el incremento en ventas promedio mensuales. Este programa para próximas vigencias será desarrollado con el foco regional y de las cadenas de valor en los sectores priorizados por las regiones en el marco de la Política de Desarrollo Productivo del Gobierno Nacional.

- **La Ventanilla Única Empresarial:** será una plataforma tecnológica que centralizará todos los trámites mercantiles, tributarios y de seguridad social relacionados con la creación de empresa (Inscripción de la empresa en el Registro Único Empresarial y Social RUES, Cajas de Compensación, en Administradoras de Riesgos Laborales, en Fondos de Pensiones y Cesantías, y en entidades de salud.) reduciendo a 5 el número de trámites necesarios para crear en empresa en Colombia (actualmente son 8) y a 5 días el tiempo para ello (hoy toma 11 días). La VUE facilitará la creación de empresa, la inversión extranjera y mejorará la calificación del país en el Doing Business en el indicador de apertura de empresa.
- **Comité Mixto de Formalización:** El Ministerio de Comercio hace parte del Comité Mixto de Formalización, que tiene por **objeto de estudiar las estrategias y acciones para promover la formalización empresarial y laboral en el país.** Esta instancia es liderada por la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad en el marco del Sistema Nacional de la Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.
 - **Objetivos Específicos del Comité Mixto de Formalización:**
 - Realizar y evaluar propuestas y proyectos que promuevan la formalización.

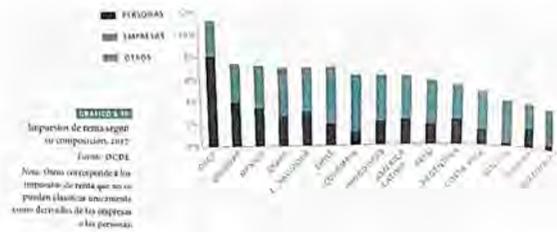
- Garantizar la coordinación interinstitucional y de concertación con los sectores público y privado para promover la formalización en todos los sectores económicos.
- Identificar los principales obstáculos relacionado con la formalización y efectuar recomendaciones para superarlos.
- Llevar las recomendaciones al Gobierno Nacional, a través de la comisión Nacional de Competitividad.

La Secretaría Técnica del Comité, como un instrumento operativo del Comité Técnico, es ejercida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en cabeza de la Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Mipymes).

Con respecto a la formalidad del tributo, encontramos que 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. Farrell (2004)² sostiene que evitar el pago de impuestos y otras regulaciones permite a las pequeñas empresas informales competir mejor con sus homólogas formales de mayor tamaño. Esto puede ser menos relevante para empresas poco productivas que sirven a sus vecinos que para empresas más productivas que tienen aspiraciones de acceder a una mayor cuota de mercado. De manera que el sesgo de selección también puede darse en la otra dirección. En esta misma línea, Almeida y Carneiro (2005)³ observan que la informalidad parece brindarles a las empresas brasileñas una mayor flexibilidad en sus decisiones de contratación y de producción, permitiéndoles operar de manera más eficiente. Por lo tanto, las empresas más productivas que

² Farrell, D. 2004. "The Hidden Dangers of the Informal Economy." The McKinsey Quarterly, No. 3
³ Almeida, R. y P. Carneiro. 2005. "Enforcement of Labor Regulation, Informal labor, and Firm Performance"

esperan contratar trabajadores pueden escoger permanecer informales para mantener esta flexibilidad. Con respecto al impuesto de renta:



Fuente: Mauricio Cárdenas, (2020).

Apreciamos que con respecto al impuesto de renta el recaudo llega aproximadamente al 7%, del cual el 5% lo aportan las empresas, confirmando que la carga tributaria impositiva para la formalización de empresas es demasiado amplia con respecto a la tributación de personas naturales. 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.

<p>Sobre la formalidad de la producción Las empresas que buscan formalizarse también necesitan hacerlo en su producción. Esta tiene dos fases: (I) Requisitos Sanitarios y (II) Requisitos aduaneros.</p> <p>(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. Este proyecto de ley busca que en las primeras fases las empresas están puedan tener flexibilización en las Buenas Prácticas de Manufactura exigiendo unos mínimos requisitos de inocuidad.</p> <p>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.</p> <p>II) Requisitos aduaneros. En Colombia, el cumplimiento fronterizo para importar y exportar tarda 112 horas (DNP, 2019). Las nuevas empresas que vayan exportar 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 concidmiento. Este proyecto de ley busca que todo pueda realizarse mediante</p>	<p>un solo canal, y que bajo el Régimen de Tributación Simple como declarante y no contribuyente puedan hacerse trámites de exportación o importación.</p> <p>La formalización laboral implica un desafío cuando De las obligaciones que tiene el empleador para con el trabajador se desprende una serie de conceptos, además del pago del salario, que deben ser consignados o pagados según lo dispone la legislación laboral. Conozca en promedio cuánto cuesta un trabajador que devenga un salario mínimo. Un trabajador es una persona natural que presta sus servicios bajo la subordinación de otra, que puede ser natural o jurídica, mediante la celebración de un contrato de trabajo, con el fin de obtener una retribución económica (salario). Dicha retribución debe ser actualizada periódicamente, en aras de que el trabajador no se vea afectado por la inflación ni por la pérdida de poder adquisitivo de la moneda que se presenta año tras año. Así lo ha dispuesto la Corte Constitucional a través de la Sentencia C – 1433 de 2000:</p> <p>"La persona natural que pone a disposición de un empleador su fuerza laboral, al paso que cumple con una función social, persigue como interés particular una retribución económica por la prestación del servicio, que no solamente debe representar el equivalente al valor del trabajo, sino que debe ser proporcional a la necesidad de asegurar su existencia material y la de su familia, en condiciones dignas y justas, que serán las que le permitan subsistir adecuada y decorosamente. Por esta razón, la remuneración debe asegurar un mínimo vital, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corte y, además, ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo. Esta equivalencia debe ser real y permanente, y conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo, periódicamente, en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquél, en términos reales conserve su valor."</p>
<p>Para el año 2020 se estableció un aumento de 6 % en el salario mínimo mensual legal vigente –smmlv–, ascendiendo este a \$877.803. Por otro lado, a través del Decreto 2361 de 2019 se fijó un aumento en igual medida (del 6 %) para el auxilio de transporte, con lo cual se consolida un monto de \$102.854.</p> <p>Costos en los que incurre el empleador</p> <p>Es importante tanto para los emprendedores que a largo plazo pueden convertirse en empleadores, así como para las pequeñas empresas, conocer el costo real que implica tener un trabajador devengando un salario mínimo, con miras a evitar vulnerar garantías mínimas de los trabajadores y la ley laboral. También es útil para que realice cálculos, se prepare y tenga al día los pagos. Por lo tanto, con el fin de determinar el costo mensual de un empleado que devenga el salario mínimo, es importante que tenga en cuenta los diferentes conceptos que se desprenden y liquidan con base en este, contenidos en el Código Sustantivo del Trabajo –CST–, leyes y decretos.</p> <p>Excepciones de pago a seguridad social y parafiscales para el empleador</p> <p>Antes de proceder a determinar dichos costos, resulta importante mencionar que, en lo concerniente a aportes a seguridad social, existen algunas excepciones de pago, tales como aportes a salud y parafiscales para los empleadores personas naturales o jurídicas, que cumplan con los requisitos estipulados en el artículo 114-1 del ET.</p> <p>Lo anterior supone que el contratante persona jurídica accederá a dichos beneficios por los empleados que devenguen hasta 10 smmlv, en tanto que las personas naturales lo harán siempre que cuenten con dos (2) o más empleados cuyo salario esté limitado al monto ya indicado</p>	<p>Liquidación de costos a cargo del empleador</p> <p>"no debe entenderse que el salario es lo único de lo que es acreedor el trabajador por la prestación de sus servicios"</p> <p>Antes de iniciar la liquidación de costos, resulta conveniente mencionar que no debe entenderse que el salario es lo único de lo que es acreedor el trabajador por la prestación de sus servicios, ya que existen otros conceptos que se desprenden de sus labores, los cuales le han sido otorgados por la ley y de los cuales es también acreedor, como primas, cesantías, aportes a pensión, salud, riesgos laborales, auxilio de transporte, entre otros.</p> <p>Por otra parte, conviene precisar que los aportes a seguridad social, en lo que refiere a salud y pensión, deben realizarse sobre los siguientes porcentajes:</p> <p>Pensión: 16 %, del cual le corresponde al empleador sufragar el 12 % y al trabajador un 4%.</p> <p>Salud: 12,5 %,del cual el 8,5 % se encuentra a cargo del empleador, y el otro 4 % a cargo del trabajador.</p> <p>La anterior precisión se realiza debido a la liquidación de costos a cargo del empleador y trabajador que se realizará a continuación.</p> <p>Atendiendo a lo dicho, se tiene entonces que para efectos de determinar el costo que se deriva de la contratación de un empleado que devenga un smmlv, procederemos a realizar un ejemplo con todos los gastos básicos mensuales que implica el pago de nómina.</p>

Concepto	Porcentaje	Valor
Salario mínimo (artículos del 145 al 148 del CST)		\$877.803
Auxilio de transporte (Ley 1 de 1963)		\$102.854
Salud (artículo 204 de la Ley 100 de 1993)	8,5 %*	\$74.613
Pensión (libro I de la Ley 100 de 1993)	12 %	\$105.336
ARL (nivel I) (Decreto 1295 de 1994)	0,52 %	\$4.565
Parafiscales (Decreto 923 de 2017)	9 %*	\$79.002
Prima (artículos del 306 al 308 del CST)	8,33 %*	\$81.689
Cesantías (artículos del 249 al 258 del CST)	8,33 %*	\$81.689
Intereses a las cesantías (Ley 52 de 1975)	12 % (sobre las cesantías)	\$9.803

Vacaciones (artículos del 186 al 192 del CST)	4,17 %	\$36.604
Dotación (artículo 230 del CST)	5 %*	\$43.890
Total		\$1.497.848

Es cierto que estos derechos dignifican el empleo, sin embargo, Este proyecto de ley busca que en los estadios iniciales las microempresas y pequeñas empresas puedan llevar sus empujados el regimen 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.

Comentarios allegados sobre el proyecto de ley

Confecámaras

El día 1 de octubre de 2020 allegaron comentarios para el proyecto de ley, donde expresan que comparten el propósito de la iniciativa, ya que, de conformidad con las funciones de las Cámaras de Comercio contempladas en la ley y los decretos reglamentarios, estas son promotoras del desarrollo empresarial, el emprendimiento y la formalización, y sus acciones se enmarcan en el fortalecimiento de estos pilares. Sin embargo, aclaran que en particular, la dimensión de formalidad de registro es la que representa un impacto directo sobre las Cámaras de Comercio del país. el artículo 6 del texto radicado del proyecto de ley define la formalidad de registro como todos los asuntos y trámites que los empresarios deben adelantar ante las Cámaras de Comercio y

que tienen como objetivo otorgar a las Cámaras y al Estado la información de todos los negocios con el fin de construir estadísticas, conocer su ubicación, ingresos y poder generar políticas públicas dirigidas a las empresas. Con relación a esta dimensión de formalidad, se establece que el costo de los trámites que deben adelantar las empresas debe ser proporcional al nivel de estas y solo podrá incrementar al avanzar al siguiente escalón dentro del programa, por otro lado, establece que los impuestos de registro de las entidades territoriales también deben tener un comportamiento creciente y proporcional a cada escalón, y en lo posible deben ser estables durante todo el tiempo de permanencia en un mismo escalón.

Frente al primer registro ante las Cámaras de Comercio el artículo establece que será gratuito, así como todas las actualizaciones mientras que las empresas se ubiquen en el primer escalón. Si bien la iniciativa reconoce la multidimensionalidad de la formalidad a través de los escalones propuestos, es conveniente que sea consistente con la estrategia en la que ya ha venido avanzando el país, que cuenta con una institucionalidad y trabajo conjunto del sector público y privado para alcanzar los objetivos de la política, consideran que no es claro como la dimensión del registro puede ser aplicada a cualquier estructura tarifaria toda vez que no define condiciones de acceso ni término de permanencia o requisitos para superar cada escalón, lo cual conlleva al riesgo de romper los principios de equidad, progresividad y simplicidad del sistema tarifario.

Por otro lado, y dado que el proyecto de ley establece la proporcionalidad con base al nivel de las empresas, es posible que la estructura resultante requiera establecer como tarifas de renovación los valores más bajos para ajustarse a la capacidad de las empresas de menor tamaño dentro de cada uno de los escalones que se definen, lo cual rompería el principio de equidad tanto vertical como horizontal. Dado lo anterior, se puede identificar que el impacto por la gratuidad en la matrícula para empresas nuevas del

primer escalón es de \$11 Mil Millones de pesos en el primer año. Ahora bien, al quinto año de implementación de la medida el impacto podría ascender a \$106,8 Mil Millones de pesos, si se tiene en cuenta la gratuidad de la matrícula y la renovación en este escalón. El efecto acumulativo analizado en el párrafo anterior se produce como consecuencia del incentivo negativo de permanecer en el primer escalón sin establecer términos y condiciones de permanencia, en ese sentido, las empresas no tendrán estímulos para avanzar en la escalera de formalidad y preferirán escalones más bajos donde las obligaciones son inferiores. En este escenario el impacto es acumulativo y seguiría incrementándose a lo largo de los años. Las Cámaras más afectadas son La Guajira, Magangué y Honda con pérdidas de 88,2%, 87,7% y 85,1%, respectivamente.

Adicionalmente, otras 50 Cámaras tendrían un impacto superior al del sistema que supera el 80% de los ingresos totales. En este escenario se harían inviables financieramente las Cámaras de Comercio, este efecto es más pronunciado en las Cámaras de menor tamaño que se ubican en las regiones más apartadas donde la base empresarial está compuesta en su totalidad por micro y pequeñas empresas, el efecto negativo para el desarrollo de las funciones de las Cámaras redundaría en la afectación directa para el sector empresarial que no podrá acceder a la oferta de servicios de las Cámaras, derivada de sus funciones. Por lo tanto, y si bien se busca generar elementos para que las nuevas micro y pequeñas empresas puedan alcanzar niveles de formalidad, la medida podría ser inequitativa para las empresas que hoy perciben los beneficios y acciones en pro del desarrollo empresarial, el emprendimiento y la formalización.

Por otro lado, es importante indicar que junto con el Gobierno Nacional están trabajando en la creación de una Anotación de Unidades Productivas Informales cuyo objetivo es contribuir a la generación de información y conocimiento en torno a la informalidad y al tejido empresarial, con el fin de brindar información robusta a los tomadores de decisión

<p>para el diseño, articulación e implementación de medidas adecuadas para la reactivación económica, entendiendo que la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, es un hecho extraordinario sin precedentes recientes. Por último, desde esta entidad quieren proponer la realización de una mesa de trabajo con el fin de analizar y construir escenarios que permitan cumplir con el propósito de apoyar la formalización sin deteriorar la sostenibilidad de las Cámaras de Comercio y generar intercambios frente a la política de formalización y el actuar de las Cámaras, pues consideramos muy relevante señalar el ejercicio de sus funciones como agencias de desarrollo productivo regional.</p> <p>Ministerio de Comercio</p> <p>El día 8 de noviembre de 2020 el Ministerio de Comercio allegó un concepto sobre el proyecto de ley en discusión, expresando que de manera general, se considera conveniente que el Proyecto de Ley se articule con los avances de las políticas de Gobierno en temas de formalidad, principalmente para definir qué se entiende por "escalones de la escalera", cuáles serían los mismos y definir los requisitos de entrada y avances que se deben analizar para cada escalón. De igual manera, resulta más conveniente que estos temas, se precisen de manera directa en la ley y no mediante decreto reglamentario, toda vez que se involucran diferendos. Teniendo en cuenta que la creación de un programa puede darse por vía de acto administrativo, este tipo de iniciativas podrían vincular la creación o ajuste de aspectos que otorgarían beneficios y que requieren un desarrollo legal. Por ejemplo: Créese un programa para promover avances progresivos en formalización de nuevas empresas o empresas informales que se puedan clasificar como micro o pequeñas empresas, de acuerdo con la clasificación vigente de tamaño empresarial, denominado "Escalera de la Formalidad".</p>	<p>Finalmente se extiende una invitación a trabajar coordinadamente este tipo de iniciativas con las demás medidas regulatorias impulsadas por el Gobierno Nacional, dirigidas a generar condiciones habilitantes para el crecimiento y la formalización de las empresas. Especialmente, es importante que se trabaje de manera armónica con el Proyecto de Ley de Emprendimiento que cursa actualmente trámite legislativo parantes materias que deben ser reguladas en segundo debate, el cual goza de amplia aceptación y respaldo por parte de diferentes Congressistas, Entidades de Gobierno y Entidades del Sector Privado.</p> <p>Así mismo el Ministerio recomendó solicitar conceptos a otras entidades, los cuales ya fueron radicados y se tiene hasta el momento la siguiente respuesta.</p> <p>INVIMA</p> <p>Con fecha del 20 de noviembre de 2020, el INVIMA emite concepto mediante su oficina jurídica, ahondando en dos artículos del correspondiente proyecto de ley en discusión, a continuación los comentarios realizados a estos artículos:</p> <p>Artículo 2: El funcionamiento de un establecimiento sin el cumplimiento de los requisitos sanitarios pone en riesgo la salud pública de los colombianos: En lo que respecta a los establecimientos de alimentos y bebidas desde la fabricación hasta el expendio puede poner en riesgo la salud de la población, toda vez que los requisitos sanitarios están establecidos para prevenir daños en los productos que puedan causar afectaciones a la salud. Se debe tener en cuenta que la reglamentación sanitaria es una sola independientemente del tamaño del establecimiento. La función del INVIMA como autoridad sanitaria es verificar el cumplimiento de la reglamentación sanitaria vigente bajo los enfoques de riesgo y preventivo. Por tanto, no es procedente que se permita el</p>
<p>funcionamiento de un establecimiento sin el cumplimiento de los requisitos sanitarios, dado que se pone en riesgo la salud pública de los colombianos.</p> <p>Artículo 7, inciso 1: Cuando se habla de iniciar con condiciones de inocuidad, ya se está haciendo alusión al cumplimiento de los requisitos sanitarios. Sin el cumplimiento de estos requisitos, no se aseguraría la inocuidad en los alimentos y bebidas. Es necesario tener en cuenta que las Buenas Prácticas de Manufactura – BPM, hacen referencia a los procedimientos que se aplican en la producción, procesamiento, importación, exportación, transporte y comercialización de alimentos y bebidas y su implementación busca garantizar que estos sean inocuos y seguros de manera tal que no generen ningún tipo de afectación sobre la salud de los consumidores. En virtud de lo anterior, es un deber del Estado garantizar la salud de la población, para la cual la autoridad sanitaria sea esta del orden nacional, local o territorial según corresponda acorde a las competencias establecidas en la Ley (Invima en el ámbito nacional y las ETS en los departamentos y municipios de categorías Especial, 1ra, 2da y 3ra), debe llevar a cabo las acciones de Inspección, Vigilancia y Control sanitario en todos los eslabones de la cadena productiva y de esta manera garantizar el acceso a los alimentos y bebidas de manera segura</p> <p>Los costos de los trámites ante el Invima están regulados por la Ley 399 de 1997. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley 399 de 1997 los recursos de las tarifas ingresan al INVIMA para el cumplimiento de sus objetivos, por lo que puede implicar que se establezcan tarifas que vuelvan inviable el funcionamiento institucional, ello en la medida en que las tarifas constituyen la mayor fuente de financiación del instituto.</p> <p>Artículo 7, inciso 2: Lo aquí estipulado va en contravía de la Ley 9 de 1979, a su vez de las responsabilidades y compromisos que tiene Colombia dentro Codex Alimentarius:</p>	<p>Como ya se mencionó con anterioridad, estas obedecen a las condiciones mínimas sanitarias que deben garantizar tanto los fabricantes, comercializadores, importadores, exportadores de alimentos incluyendo los establecimientos gastronómicos (restaurantes, cafeterías y panaderías) y que como ya se mencionó con anterioridad están orientadas a garantizar que establecimientos y los manipuladores de alimentos lleven a cabo prácticas seguras que garanticen la oferta de alimentos seguros e inocuos a todos los consumidores en el territorio nacional.</p> <p>Bajo el anterior análisis lo dispuesto en el Artículo 7. Formalidad de producción y calidad, específicamente es preciso señalar que el propósito de iniciar con condiciones de inocuidad, hasta garantizar las buenas prácticas de manufactura en el final de la escalera no resulta coherente, pues estas constituyen condiciones mínimas sanitarias y no permiten escalamiento. Así, dejamos manifiesto que lo indicado en el proyecto de ley puede poner en riesgo la salud pública. Finalmente, desde el Invima se ha visto la importancia del fortalecimiento de procesos de Educación Sanitaria.</p> <p>SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA</p> <p>en particular, respecto de los aspectos reglamentados en la letra b) del Artículo 4. Beneficios del programa, sobre la obligación del sistema financiero de adelantar la apertura de cuentas de ahorro dentro del proceso de formalización de nuevas micro y pequeñas empresas, así como lo dispuesto en el Artículo 13. Nuevas formas de financiamiento, donde se vincula a la SFC, la URF y el Mintic para habilitar programas para el financiamiento de nuevas empresas mediante plataformas Fintech u otros tipos de financiamiento tecnológico.</p>

- Respecto del Artículo 4:** En lo que respecta al artículo 4 del texto propuesto el cual señala que "Ninguna entidad financiera podrá negarse a abrir cuentas de ahorros a las microempresas o pequeñas empresas". Sea lo primero señalar que esta Superintendencia reconoce la importancia de la inclusión financiera sostenible en los diferentes sectores de la economía, y en ese sentido ha promovido y acompañado diferentes iniciativas que buscan profundizar el acceso y uso de los servicios financieros por parte de los colombianos (empresas, individuos y hogares) a través del acoplamiento de nuevas tecnologías en el diseño de productos por parte de los agentes. Es así como la inclusión financiera de las empresas ha tenido un desarrollo importante en los últimos años. Datos de Banca de las Oportunidades muestran que, a junio de 2020, más de 926.000 empresas de todo tipo cuentan con al menos un producto financiero. Respecto a productos de depósito, en 2020 se contabilizan más de 900.000 empresas con este tipo de productos.

 - Si bien corresponde a las entidades vigiladas definir los segmentos de mercado en los cuales desarrollan su actividad, una vez definidos éstos, el acceso a los servicios que prestan no puede ser discriminatorio, desigual, negado o suspendido injustificadamente. Cuando la prestación de un servicio no sea impuesta obligatoriamente por el régimen legal, **la negativa para suministrarlo o su terminación unilateral debe basarse, en la evaluación de las condiciones objetivas del caso y los riesgos inherentes a las operaciones que se realizan o se realizarían con cada consumidor**, de forma que la abstención de prestarlos esté plenamente justificada en criterios objetivos y razonables que deben ponerse en conocimiento del consumidor cuando éste lo solicite (...).

- Ahora bien, tratándose de la gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, es importante señalar que las entidades vigiladas por la SFC, salvo aquellos casos expresamente exceptuados, están obligadas a implementar un sistema de administración de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo – SARLAFT, con el fin de prevenir que sea utilizadas para dar apariencia de legalidad a activos provenientes de actividades delictivas o para la canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas, razón por la cual el cumplimiento de las reglas de conocimiento del cliente de que trata el artículo 102 del EOSF y demás normas reglamentarias mencionadas sobre la materia que deben atender las entidades vigiladas por la SFC de obligatorio cumplimiento, al ser sustituidas por la propuesta normativa de proveer servicios financieros de carácter obligatorio, socavaría profundamente los pilares de la gestión de este riesgo frente a lucha que Colombia realiza sobre el lavado de activos y financiación del terrorismo.
- Respecto del artículo 13 de la iniciativa.**

 - En Colombia, se han generado importantes avances para ayudar a pavimentar el camino para el ecosistema Fintech y ampliar la oferta de productos y servicios financieros inclusivos. Primero, la Ley de Inclusión Financiera (Ley 1735 de 2014), reglamentada por el Decreto 1491 de 2015, creó las Sociedades Especializadas en Pagos y Depósitos Electrónicos (SEDPES), entidades autorizadas para captar dinero y efectuar transacciones tales como giros, pagos y transferencias. Luego el paso que significó la expedición del Decreto 1357 de 2018, que habilita la actividad de financiamiento colaborativo para valores o "crowdfunding".
 - Es así como la (SFC), no ha sido ajena a los avances tecnológicos en el sistema financiero y ha volcado su estrategia en torno a promover, facilitar y consolidar

la innovación en el sector financiero, entendiendo que esta servirá como detonante para transitar hacia un sistema más competitivo, incluyente y responsable. Es así como, en abril de 2018, nace innovasfc® – Centro de Innovación de la SFC – cuyo objetivo es el de responder de forma dinámica a la transformación digital de sus entidades vigiladas, así como de la industria Fintech, a través de tres canales facilitadores: elHub (Oficina de Innovación), laArenera (Sandbox del Supervisor) y regTech (Innovar desde Adentro).

- Es así como desde las competencias asignadas para la SFC, esta entidad ha trabajado en aras de estar acorde con la innovación tecnológica que permitan el desarrollo de nuevas tecnologías en pro de la inclusión financiera, no obstante es importante aclarar que esta Superintendencia al ser una autoridad de supervisión, no tiene injerencia en la creación de programas para el financiamiento de nuevas empresas mediante plataformas Fintech u otros tipos de financiamiento tecnológico, por el contrario la SFC actúa por propuestas de las empresas que llegan a través del Hub y son testeadas en un ambiente seguro como es la Arenera.

IV. Proposiciones primer debate

PROponente	CONTENIDO	RESULTADO
H.S María del Rosario Guerra	Elimina el siguiente apartado en el artículo séptimo "Bajo ninguna circunstancia podrán ser exigidas Buenas Prácticas de Manufactura para poder comercializar o ejercer la razón social de estas nuevas empresas"	Dejada como constancia

H.S María del Rosario Guerra	Agregaba un parágrafo al artículo primero	Dejada como constancia
H.S María del Rosario Guerra	Elimina el siguiente apartado en el artículo tercero "el tamaño de la empresa o"	Dejada como constancia
H.S Iván Manulanda	Elimina el artículo octavo	Negada en votación
H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Modifica el artículo tercero	Dejada como constancia

V. Pliego de modificaciones

TEXTO APROBADO COMISION TERCERA PL 179 DE 2020 SENADO	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE PLENARIA PL 179 DE 2020 SENADO	OBSERVACIONES
<p><i>Por medio del cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>Artículo 1. Programa 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</p>	<p><i>Por medio del cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>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</p>	Se mantiene igual

<p>genere un camino progresivo hasta los requerimientos que hoy existen.</p> <p>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.</p>	<p>requerimientos que hoy existen.</p> <p>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.</p>		<p>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 buscarán guardar la gradualidad para micros y pequeñas empresas, especialmente en materia tributaria.</p>	<p>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 buscarán guardar la gradualidad para micros y pequeñas empresas, especialmente en materia tributaria.</p>	
<p>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.</p> <p>Parágrafo. Los nuevos requisitos para las micro y pequeñas empresas que</p>	<p>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.</p> <p>Parágrafo. Los nuevos requisitos para las micro y pequeñas empresas que</p>	<p>Se mantiene igual</p>	<p>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 aumentaran de manera gradual, hasta colocarlas en el escalón final de formalidad completa.</p>	<p>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 aumentaran de manera gradual, hasta colocarlas en el escalón final de formalidad completa.</p>	<p>Se añade que el tiempo de permanencia en el primer escalón para personas naturales es de un año, impulsándolas a avanzar a la formalidad.</p>
<p>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:</p> <p>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.</p> <p>El Fondo Nacional de Garantías deberá ofrecer garantías hasta del 90% por el valor de esos microcréditos.</p> <p>b) Ninguna entidad financiera podrá negarse a abrir cuentas de ahorros a las microempresas o pequeñas empresas.</p> <p>c) Las nuevas empresas que vayan a exportar o importar deberán inscribirse en Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE-</p>	<p>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:</p> <p>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.</p> <p>El Fondo Nacional de Garantías deberá ofrecer garantías hasta del 90% por el valor de esos microcréditos.</p> <p>b) Ninguna entidad financiera podrá negarse a abrir cuentas de ahorros a las microempresas o pequeñas empresas.</p> <p>eb) Las nuevas empresas que vayan a exportar o importar deberán inscribirse en Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE-</p>	<p>Se elimina literal b del artículo, se ajusta la nomenclatura de los demás literales</p>	<p>donde ningún proceso a través del Estado tendrá costo.</p> <p>d) La firma digital ante la DIAN será otorgada de manera gratuita.</p> <p>e) El Certificado de Origen será gratuito.</p> <p>f) Los trámites de exportación no podrán exigir responsabilidad tributaria como contribuyentes, únicamente como declarantes, y serán admitidos bajo el "Régimen de Tributación Simple".</p> <p>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.</p>	<p>ningún proceso a través del Estado tendrá costo.</p> <p>dc) La firma digital ante la DIAN será otorgada de manera gratuita.</p> <p>d) El Certificado de Origen será gratuito.</p> <p>fe) Los trámites de exportación no podrán exigir responsabilidad tributaria como contribuyentes, únicamente como declarantes, y serán admitidos bajo el "Régimen de Tributación Simple".</p> <p>gf) 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.</p>	
			<p>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</p>	<p>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</p>	<p>Se mantiene igual</p>

<p>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.</p>	<p>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.</p>		<p>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.</p>	<p>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.</p>	
<p>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</p>	<p>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.</p> <p>El primer escalón de la formalidad estará integrado por las personas naturales que</p>	<p>Se modifica la redacción, y el cambio se fundamenta en ampliar el alcance y marco del proyecto de ley</p>	<p>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 solo podrá incrementar cuando se avance sobre el siguiente escalón.</p> <p>El primer Registro, Permiso o Notificación sanitaria para</p>	<p>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:</p> <p>1. Categoría A artesanal: para aquellos productos elaborados manualmente. El Gobierno reglamentará máximos de producción y características del negocio para poder acceder a esta categoría.</p>	<p>Se modifica artículo para poder tener nuevas categorías de registro, permiso o notificación sanitaria</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>El INVIMA dispondrá aquellos requisitos que garanticen inocuidad.</p>		<p>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 consideré 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.</p> <p>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.</p>	<p>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 consideré 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.</p> <p>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.</p>	
<p>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</p>	<p>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</p>	<p>Se mantiene igual</p>	<p>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</p>	<p>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</p>	<p>Se mantiene igual</p>

<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>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 las demás requisitos que se deben ante</p>	<p>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 las demás requisitos que se deben ante las autoridades locales. Su</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>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.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la colaboración de las autoridades locales, definirá su funcionamiento y el uso del suelo.</p>	<p>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.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la colaboración de las autoridades locales, definirá su funcionamiento y el uso del suelo.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>ARTICULO NUEVO, proposición Senadora Emma Claudia.</p>	<p>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, promoverán 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 y desarrollo empresarial.</p>	<p>Se incluye artículo nuevo.</p>
<p>Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>VI. Articulado propuesto para segundo debate</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA.</p> <p>"Por medio de la cual se crea La Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones"</p> <p>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.</p>		

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 aumentaran de manera gradual, hasta colocarla en el escalón final de formalidad completa.</p> <p>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:</p>	<p>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.</p> <p>El Fondo Nacional de Garantías deberá ofrecer garantías hasta del 90% por el valor de esos microcréditos.</p> <p>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.</p> <p>c) La firma digital ante la DIAN será otorgada de manera gratuita.</p> <p>d) El Certificado de Origen será gratuito.</p> <p>e) Los trámites de exportación no podrán exigir responsabilidad tributaria como contribuyentes, únicamente como declarantes, y serán admitidos bajo el "Régimen de Tributación Simple".</p> <p>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.</p> <p>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 estadia, 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.</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Categoría A, 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. <p>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.</p> <p>El Invima dispondrá aquellos requisitos que garanticen inocuidad.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

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 las 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

legalmente programas para el financiamiento de nuevas empresas mediante plataformas Fintech u otros tipos de financiamiento tecnológico.

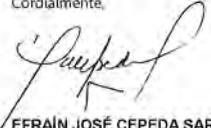
Artículo 14. Promoción del uso y acceso a las tecnologías. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, fomentarán, promocionarán y trabajarán por mejorar e incrementar el acceso y uso de los medios tecnológicos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

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

VII. Proposición

Considerando lo expuesto anteriormente, presento ponencia favorable y se propone APROBAR en SEGUNDO debate el proyecto de ley 179 de 2020 Senado "Por medio del cual se crea La Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,



EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Honorable Senador de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESION DEL DIA 09 DE NOVIEMBRE DE 2020 PROYECTO DE LEY N°. 179 DE 2020 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

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 expedirá 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 "Regimen 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 estadia, 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 solo 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 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 período 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 las 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 nueva 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.

Bogotá, D.C. 09 de Noviembre de 2020.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del proyecto de Ley N.º 179 DE 2020 SENADO, "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA ESCALERA DE LA FORMALIDAD, SE REACTIVA EL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La

Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 14 de 09 de noviembre de 2020. Anunciado el día 29 de octubre de 2020, Acta 13 con la misma fecha.

Dr. JOSE ALFREDO GNECCO ZULETA
 Presidente

Dr. EFRAÍN JOSE CEPEDA SARABIA
 Ponente

RAFAEL OYOLO OPRDSOGOTIA
 Secretario General

C O N T E N I D O

Gaceta número 410 - Miércoles, 12 de mayo de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 393 de 2021 Senado, 137 de 2020 Cámara, por medio de la cual se amplía la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, con sede en Boyacá.....	1
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 179 de 2020 Senado, por medio del cual se crea La Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	6