

Congreso de la República de Colombia

Proyecto de Ley 057-10c

19-11-2010

TEXTO PROPUESTO Y PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES TERCERAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY N° 057/2010 CÁMARA - 187 DE 2010 SENADO "POR LA CUAL SE EXPIDE LA LEY DE FORMALIZACIÓN Y PRIMER EMPLEO". Acumulado con los Proyectos de Ley N° 03/2010 Cámara, 08/2010 Cámara, 052/2010 Cámara, 027/2010 Cámara, 030/2010 Cámara, N° 031/2010 Cámara, 011/2010 Senado, 022/2010 Senado, 074/2010 Senado.

(Texto propuesto en sesión de Noviembre 19 de 2010)

"Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo"

El Congreso de la República de Colombia,

Decreta:

Título I

Normas Generales

ARTÍCULO 1°.- DEFINICIONES.

1. PEQUEÑAS EMPRESAS: Para los efectos de esta Ley se entiende por pequeñas empresas aquellas cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores y cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. INICIO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA PRINCIPAL: Para los efectos de esta Ley, se entiende por inicio de la actividad económica principal la fecha de inscripción en el registro mercantil de la correspondiente Cámara de Comercio, con independencia de que la correspondiente empresa previamente haya operado como empresa informal.

Título II

Incentivos para la formalización empresarial

Capítulo I

Focalización de programas de desarrollo empresarial

ARTÍCULO 2°.- FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, deberá:

1. Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años técnicos, tecnólogos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el estado y simplificación de trámites.

Para el desarrollo de lo contenido en el anterior literal, las entidades bancarias y operadores financieros, simplificarán los trámites para que los beneficiarios puedan acceder a los servicios financieros.

2. Diseñar y promover en el nivel central y en las entidades territoriales el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero con recursos no reembolsables para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo en el sector urbano y rural.

3. Diseñar y promover programas de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo.

4. Evaluar y ajustar los programas de desarrollo empresarial existentes en la actualidad para que contribuyan como instrumentos de promoción de la formalización.

5. Fortalecer las relaciones entre Universidad - Empresa - Estado, fomentando en todo el país iniciativas tendientes a que estos tres sectores trabajen mancomunadamente en el desarrollo innovador en sus regiones.

PARÁGRAFO 1°.- El Gobierno Nacional establecerá programas especiales de formalización y generación de empleo en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés en consideración de su situación geográfica y carencias de infraestructura vial que impiden su conexión con el resto del país.

PARÁGRAFO 2°.- El Gobierno Nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, en el sector Agropecuario.

PARAGRAFO 3°.- El Gobierno Nacional expedirá el reglamento para que el Fondo Nacional de Garantías otorgue condiciones especiales de garantía a empresas creadas por jóvenes menores de veintiocho (28) años tecnólogos, técnicos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, hasta por el cien por ciento (100%) del valor del crédito requerido.

PARÁGRAFO 4°.- El CONPES se reunirá al menos una vez al año para hacerle seguimiento a lo establecido en el presente Artículo. El Comité Mixto de Formalización Empresarial y Laboral del Sistema Nacional de Competitividad se reunirá al menos una vez al año para coordinar los programas públicos y privados de desarrollo empresarial que sirvan de apoyo y estímulo a la creación y formalización de las empresas y los trabajadores, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo.

Capítulo II

Progresividad

ARTÍCULO 3°.- PROGRESIVIDAD EN EL PAGO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. Las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al Impuesto sobre la Renta y Complementarios de forma progresiva, salvo en el caso de los regímenes especiales establecidos en la ley, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

Cero por ciento (0%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, ó de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en los dos primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Veinticinco por ciento (25%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, ó de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en el tercer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, ó de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en el cuarto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Setenta y cinco por ciento (75%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, ó de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en el quinto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cien por ciento (100%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, ó de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas del sexto año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal.

PARÁGRAFO 1°.- Para el caso de las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la presente Ley, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, la progresividad seguirá los siguientes parámetros:

Cero por ciento (0%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en los ocho primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídica o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en el noveno año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Setenta y cinco por ciento (75%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en el décimo año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cien por ciento (100%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o

asimiladas a partir del undécimo año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

PARAGRAFO 2°. Los titulares de los beneficios consagrados en el presente artículo no serán objeto de retención en la fuente, en los cinco (5) primeros años gravables a partir del inicio de su actividad económica, y los diez (10) primeros años para los titulares del párrafo uno.

Para el efecto, deberán comprobar ante el agente retenedor la calidad de beneficiarios de esta Ley, mediante el respectivo certificado de la DIAN, el cual será expedido por una sola vez.

PARÁGRAFO 3°.- Las empresas de que trata el presente artículo estarán sujetas al sistema de renta presuntiva de que trata el [artículo 188 del Estatuto Tributario](#) a partir del sexto (6°) año gravable y a partir del undécimo (11) año gravable para los titulares del párrafo 1.

PARÁGRAFO 4°.- La tarifa o el impuesto a cargo sobre la renta de las empresas será de cincuenta por ciento (50%) del impuesto para las personas que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad, inferiores a mil (1.000) UVT.

PARÁGRAFO 5°.- Las pequeñas empresas beneficiarias en los descuentos de las tarifas de renta indicadas en el presente artículo, que generen pérdidas o saldos tributarios podrán trasladar los beneficios que se produzcan durante la vigencia de dichos descuentos, hasta los cinco (5) periodos gravables siguientes, y para los titulares del párrafo 1 hasta los diez (10) periodos gravables siguientes.

PARAGRAFO TRANSITORIO.- Las empresas que inicien su actividad económica principal entre el primero (1) de Julio de 2010 y treinta y uno (31) de Diciembre de 2010 también serán beneficiarias de lo establecido en este artículo. Estas empresas tendrán una tarifa de 0% en el Impuesto sobre la Renta y Complementarios en el año 2010. Este beneficio será adicional al establecido en el presente artículo.

ARTÍCULO 4°.- PROGRESIVIDAD EN EL PAGO DE LOS PARAFISCALES Y OTRAS CONTRIBUCIONES DE NÓMINA.

Las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, realizarán sus aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima de forma progresiva, siguiendo los parámetros mencionados a continuación:

Cero por ciento (0%) del total de los aportes mencionados en los dos primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Veinticinco por ciento (25%) del total de los aportes mencionados en el tercer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes mencionados en el cuarto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Setenta y cinco por ciento (75%) del total de los aportes mencionados en el quinto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cien por ciento (100%) del total de los aportes mencionados del sexto año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal.

PARÁGRAFO 1º.- Para el caso de las pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la presente Ley, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, la progresividad seguirá los siguientes parámetros:

Cero por ciento (0%) del total de los aportes mencionados en los ocho (8) primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes mencionados en el noveno (9) año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Setenta y cinco por ciento (75%) del total de los aportes mencionados en el decimo (10) año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cien por ciento (100%) del total de los aportes mencionados del undécimo (11) año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal.

PARAGRAFO 1°.- Los trabajadores gozarán de todos los beneficios y servicios derivados de los aportes mencionados en el presente artículo desde el inicio de su relación laboral, sin perjuicio de los trabajadores actuales.

PARAGRAFO TRANSITORIO.- Las pequeñas empresas que hayan iniciado su actividad económica principal entre el primero (1) de Julio de 2010 y hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente ley también serán beneficiarias de lo establecido en este artículo. Estas empresas tendrán una tarifa de 0% en los aportes mencionados durante el año 2010 y también les aplicará la totalidad de la progresividad en el pago de los mencionados aportes a partir de la vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO 5°.- PROGRESIVIDAD EN EL PAGO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y OTROS IMPUESTOS. El Gobierno Nacional promoverá y creará incentivos para los entes territoriales que aprueben la progresividad en el pago del Impuesto de Industria y Comercio, así como su articulación voluntaria con los impuestos nacionales. Igualmente, promoverá entre los Concejos Municipales, Alcaldías, Asambleas Departamentales y Gobernaciones del país, la eliminación de los gravámenes que tengan como hecho generador la creación o constitución de empresas, así como el registro de las mismas o de sus documentos de constitución.

ARTÍCULO 6°.- PROGRESIVIDAD EN LA EXPEDICIÓN Y RENOVACIÓN DEL REGISTRO MERCANTIL. Las empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, pagarán tarifas progresivas para la expedición y renovación de su registro mercantil, de acuerdo con los siguientes parámetros:

Cero por ciento (0%) del total del canon establecido para la expedición del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio en el primer año de desarrollo de la actividad económica principal;

Veinticinco por ciento (25%) del total del canon establecido para la expedición del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio en el segundo año de desarrollo de la actividad económica principal;

Cincuenta por ciento (50%) del total del canon establecido para la renovación del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio en el tercer año de desarrollo de la actividad económica principal;

Setenta y cinco por ciento (75%) del total del canon establecido para la renovación del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio en el cuarto año de desarrollo de la actividad económica principal;

Cien por ciento (100%) del total del canon establecido para la renovación del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio del quinto año en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal.

PARÁGRAFO TRANSITORIO.- Las pequeñas empresas que hayan iniciado su actividad económica principal entre el primero (1) de Julio de 2010 y la fecha de entrada en vigencia de la presente ley serán titulares de los beneficios consagrados en este artículo, y por ende, les aplicará la progresividad en la renovación del Registro Mercantil a partir de la vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO 7°.- Los beneficios establecidos en los artículos 3, 4 y 6 de la presente ley se entenderán sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de las pequeñas empresas beneficiarias, en materia de presentación de declaraciones tributarias, del cumplimiento de sus obligaciones laborales y de sus obligaciones comerciales relacionadas con el registro mercantil.

Título III

Incentivos para el empleo en el sector rural y urbano de jóvenes menores de 28 años y Mujeres que se reintegren al mercado laboral.

Capítulo I

Incentivo para el empleo de jóvenes

ARTÍCULO 8°.- DESCUENTO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS DE LOS APORTES PARAFISCALES Y OTRAS CONTRIBUCIONES DE NÓMINA. Los empleadores que vinculen laboralmente a nuevos empleados que al momento del inicio del contrato de trabajo sean menores de veintiocho (28) años, podrán tomar los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación

Familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

PARÁGRAFO 1°.- El beneficio de que trata este artículo solo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

PARAGRAFO 2°.- El beneficio de que trata este artículo solo aplica para menores de veintiocho (28) años y en ningún caso podrá exceder de dos (2) años por empleado.

PARAGRAFO 3°.- Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto Sobre la Renta y Complementarios.

PARÁGRAFO 4°.- Para efectos de que los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

PARÁGRAFO 5°.- No podrán ser beneficiarios de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociados.

PARÁGRAFO 6°.- En ningún caso el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de personas menores de 28 años de edad que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Capítulo II

Incentivo para el empleo de mujeres que se reintegren al mercado laboral

ARTÍCULO 9°.- DESCUENTO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS DE LOS APORTES PARAFISCALES Y OTRAS CONTRIBUCIONES DE NÓMINA. Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres que al momento del inicio del contrato de trabajo sean mayores de cuarenta (40) años y que durante los últimos doce (12) meses hayan estado sin contrato de trabajo, podrán tomar los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

PARÁGRAFO 1°.- El beneficio de que trata este artículo solo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

PARÁGRAFO 2°.- Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto Sobre la Renta y Complementarios.

PARÁGRAFO 3°.- Para efectos de que los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

PARÁGRAFO 4°.- No podrán ser beneficiarias de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.

PARÁGRAFO 5°.- El beneficio de que trata este artículo solo aplica para mujeres mayores de cuarenta (40) años y en ningún caso podrá exceder de dos (2) años por empleada.

PARAGRAFO 6°.- En ningún caso el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de empleadas que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

ARTÍCULO 10°. APLICACIÓN DE RETENCION EN LA FUENTE PARA INDEPENDIENTES.

A las personas independientes que tengan un solo contrato de prestación de servicios se les aplicará la mismas tasas de retención de los asalariados estipuladas en la tabla de retención en la fuente contenida en el Artículo 383 modificado por la [ley 1111 de 2006](#).

ARTICULO 11°.- APOYOS ECONÓMICOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA NI DE GANANCIA OCASIONAL. Son ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, los apoyos económicos no reembolsables entregados por el estado, como capital semilla para el emprendimiento y como capital para el fortalecimiento de la empresa.

Título IV

Simplificación de trámites para facilitar la formalización

Capítulo I

Simplificación de trámites laborales

ARTÍCULO 12°.- OBJECIONES AL REGLAMENTO DE TRABAJO. Se modifica el artículo 119 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Elaborado el reglamento de trabajo por el empleador, éste lo dará a conocer a la organización sindical si la hubiere y a los trabajadores no sindicalizados, quienes podrán solicitar la intervención del Ministerio de la Protección Social, cuando consideren que sus cláusulas contravienen lo dispuesto en los artículos 106, 108, 111, 112 o 113 del Código Sustantivo del Trabajo.

En tal evento, el inspector de trabajo adelantará la investigación correspondiente, formulará objeciones, si las hay, y ordenará al empleador realizar las adiciones, modificaciones o supresiones conducentes, señalando como plazo máximo quince (15) días hábiles, al cabo de los cuales, el empleador debe demostrar que realizó las modificaciones,

so pena de incurrir en multa equivalente a cinco (5) veces el salario mínimo legal mensual vigente.

ARTÍCULO 13°.- DESCUENTOS PROHIBIDOS.

Modificase el Artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 149. Descuentos prohibidos.

1. El empleador no puede deducir, retener o compensar suma alguna del salario, sin orden suscrita por el trabajador, para cada caso, o sin mandamiento judicial. Quedan especialmente comprendidos en esta prohibición los descuentos o compensaciones por concepto de uso o arrendamiento de locales, herramientas o útiles de trabajo; deudas del trabajador para con el empleador, sus socios, sus parientes o sus representantes; indemnización por daños ocasionados a los locales, máquinas, materias primas o productos elaborados o pérdidas o averías de elementos de trabajo; entrega de mercancías, provisión de alimentos y precio de alojamiento.
2. Tampoco se puede efectuar la retención o deducción sin mandamiento judicial, aunque exista orden escrita del trabajador, cuando quiera que se afecte el salario mínimo legal o convencional o la parte del salario declarada inembargable por la ley.
3. Los empleadores quedarán obligados a efectuar oportunamente los descuentos autorizados por sus trabajadores que se ajusten a la ley. El empleador que incumpla lo anterior, será responsable de los perjuicios que dicho incumplimiento le ocasione al trabajador o al beneficiario del descuento.

ARTÍCULO 14°.- COMPENSACIÓN EN DINERO DE LAS VACACIONES. Modificase el numeral 1 del Artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 189. Compensación en dinero de las vacaciones.

Empleador y trabajador, podrán acordar por escrito, previa solicitud del trabajador, que se pague en dinero hasta la mitad de las vacaciones.

ARTÍCULO 15°.- FINANCIACIÓN DE VIVIENDAS. Modificase el numeral 3 del Artículo 256 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 256. Financiación de viviendas.

3. Los préstamos, anticipos y pagos a que se refieren los numerales anteriores se aprobarán y pagarán directamente por el empleador cuando el trabajador pertenezca al régimen tradicional de cesantías, y por los fondos cuando el trabajador pertenezca al régimen de cesantía previsto en la Ley 50 de 1990, previa solicitud por escrito del trabajador, demostrando además, que éstas van a ser invertidas para los fines indicados en dichos numerales.

Formulada la solicitud de pago parcial de cesantías por el trabajador con el lleno de los requisitos legales exigidos, el empleador o el fondo privado de cesantías, según el caso, deberá aprobar y pagar el valor solicitado dentro del término máximo de cinco (5) días hábiles. Vencido este plazo, sin que se haya realizado el pago, el trabajador solicitará la intervención del Ministerio de la Protección Social, para que ordene al empleador o al fondo privado realizar el pago correspondiente, so pena de incurrir en la imposición de multas.

ARTÍCULO 16°.- REGISTRO COMITÉ PARITARIO DE SALUD OCUPACIONAL.
Suprímase el literal f del Artículo 21 del Decreto Ley 1295 de 1994.

ARTÍCULO 17°.- DEROGATORIAS DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO.
Derogase las siguientes disposiciones y artículos del Código Sustantivo del Trabajo: 72, 90, 91, 92, 93, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125 y 126.

Capítulo II

Simplificación de trámites comerciales

ARTÍCULO 18°.- DETERMINACIÓN DE LA CAUSAL DE DISOLUCIÓN DE UNA SOCIEDAD.

Cuando la disolución requiera de declaración por parte de la asamblea general de accionistas o de la junta de socios, los asociados, por la mayoría establecida en los estatutos o en la ley, deberán declarar disuelta la sociedad por ocurrencia de la causal respectiva e inscribirán el acta en el registro mercantil.

Los asociados podrán evitar la disolución de la sociedad adoptando las modificaciones que sean del caso, según la causal ocurrida, siempre que el acuerdo se formalice dentro de los dieciocho meses siguientes a la ocurrencia de la causal.

Cuando agotados los medios previstos en la ley o en el contrato para hacer la designación de liquidador, ésta no se haga, cualquiera de los asociados podrá acudir a la Superintendencia de Sociedades para que designe al liquidador. La designación por parte del Superintendente procederá, de manera inmediata, aunque en los estatutos se hubiere pactado cláusula compromisoria.

La referida designación se hará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 19°.- LIQUIDACIÓN PRIVADA DE SOCIEDADES SIN PASIVOS EXTERNOS. En aquellos casos en que, una vez confeccionado el inventario del patrimonio social conforme a la ley, se ponga de manifiesto que la sociedad carece de pasivo externo, el liquidador de la sociedad convocará de modo inmediato a una reunión de la asamblea general de accionistas o junta de socios, con el propósito de someter a su consideración tanto el mencionado inventario como la cuenta final de la liquidación.

Esta responsabilidad se extenderá hasta por un término de cinco años contados a partir de la inscripción en el registro mercantil del acta que contiene el inventario y la cuenta final de liquidación.

En caso de comprobarse que, en contra de lo consignado en el inventario, existen obligaciones frente a terceros, los asociados se harán solidariamente responsables frente a los acreedores.

ARTÍCULO 20°.- DEPÓSITO DE ACREENCIAS NO RECLAMADAS. Cuando el acreedor no se acerque a recibir el pago de su acreencia, el liquidador estará facultado para hacer un depósito judicial a nombre del acreedor respectivo por el monto de la obligación reflejada en el inventario del patrimonio social.

ARTÍCULO 21°.- ADJUDICACIÓN ADICIONAL. Cuando después de terminado el proceso de liquidación voluntaria, aparezcan nuevos bienes de la sociedad, o cuando el liquidador haya dejado de adjudicar bienes inventariados, habrá lugar a una adjudicación adicional conforme a las siguientes reglas:

1. La adjudicación adicional estará a cargo, en primer término, del liquidador que adelantó la liquidación de la compañía, pero si han transcurridos cinco (5) años desde la aprobación de la cuenta final de liquidación o el liquidador no puede justificadamente adelantar el trámite, la Superintendencia de Sociedades lo designará para que adelante el trámite pertinente.
2. Podrá formular la solicitud cualquiera de los acreedores relacionados en el inventario del patrimonio social, mediante memorial en que se haga una relación de los nuevos bienes y se acompañen las pruebas a que hubiere lugar.
3. Establecido el valor de los bienes por el liquidador, éste procederá a adjudicarlos a los acreedores insolutos, en el orden establecido en el inventario del patrimonio social. En el evento de no existir acreedores, adjudicará los bienes entre quienes ostentaron por última vez la calidad de asociados, según el porcentaje de participación que les correspondía en el capital de la sociedad.
4. En acta firmada por el liquidador se consignará la descripción de los activos adjudicados, el valor correspondiente y la identificación de la persona o personas a las que les fueron adjudicados.
5. Los gastos en que se incurra para la adjudicación adicional, serán de cuenta de los adjudicatarios.

ARTÍCULO 22°.- ACCIONES CONTRA SOCIOS Y LIQUIDADORES EN LA LIQUIDACIÓN VOLUNTARIA. La Superintendencia de sociedades, en uso de funciones jurisdiccionales, conocerá de las acciones de responsabilidad contra socios y liquidadores según las normas legales vigentes.

Dichas acciones se adelantarán en única instancia a través del procedimiento verbal sumario regulado en el Código de Procedimiento Civil.

ARTÍCULO 23°.- REACTIVACIÓN DE SOCIEDADES Y SUCURSALES EN LIQUIDACIÓN. La asamblea general de accionistas, la junta de socios, el accionista único o la sociedad extranjera titular de sucursales en Colombia podrá, en cualquier momento posterior a la iniciación de la liquidación, acordar la reactivación de la sociedad o sucursal de sociedad extranjera, siempre que el pasivo externo no supere el 70% de los activos sociales y que no se haya iniciado la distribución de los remanentes a los asociados.

La reactivación podrá concurrir con la transformación de la sociedad, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la ley.

En todo caso, si se pretende la transformación de la compañía en sociedad por acciones simplificada, la determinación respectiva requerirá el voto unánime de la totalidad de los asociados.

Para la reactivación, el liquidador de la sociedad someterá a consideración de la asamblea general de accionistas o junta de socios un proyecto que contendrá los motivos que dan lugar a la misma y los hechos que acreditan las condiciones previstas en el artículo anterior.

Igualmente deberán prepararse estados financieros extraordinarios, de conformidad con lo establecido en las normas vigentes, con fecha de corte no mayor a treinta días contados hacia atrás de la fecha de la convocatoria a la reunión del máximo órgano social.

La decisión de reactivación se tomará por la mayoría prevista en la ley para la transformación. Los asociados ausentes y disidentes podrán ejercer el derecho de retiro en los términos de la ley.

El acta que contenga la determinación de reactivar la compañía se inscribirá en el registro mercantil de la Cámara de Comercio del domicilio social. La determinación deberá ser informada a los acreedores dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se adoptó la decisión, mediante comunicación escrita dirigida a cada uno de ellos.

Los acreedores tendrán derecho de oposición judicial en los términos previstos en el artículo 175 del Código de Comercio. La acción podrá interponerse dentro de los treinta días siguientes al recibo del aviso de que trata el artículo anterior. La acción se tramitará ante la Superintendencia de Sociedades que resolverá en ejercicio de funciones jurisdiccionales a través del proceso verbal sumario.

ARTICULO 24°.- DISPOSICIONES COMUNES SOBRE LIQUIDACIÓN PRIVADA. En ningún proceso de liquidación privada se requerirá protocolizar los documentos de la liquidación según lo establecido en el inciso 3° del artículo 247 de Código de Comercio.

Cualquier sociedad en estado de liquidación privada podrá ser parte de un proceso de fusión o escisión.

Durante el periodo de liquidación las sociedades no tendrán obligación de renovar la matrícula mercantil.

ARTICULO 25.- REFORMAS AL REGIMEN DE INSOLVENCIA EMPRESARIAL. El artículo 10 de la ley 1116 de 2006 quedara así:

“Artículo 10. Otros Presupuestos de Admisión. La solicitud de inicio del proceso de reorganización deberá presentarse, acompañada de los documentos que acrediten, además de los supuestos de cesación de pagos o de incapacidad de pago inminente, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. No haberse vencido el plazo establecido en la ley para enervar las causales de disolución, sin haber adoptado las medidas tendientes a subsanarlas.
2. Llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales.
3. Si el deudor tiene pasivos pensionales a cargo, tener aprobado el cálculo actuarial y estar al día en el pago de las mesadas pensionales, bonos y títulos pensionales exigibles.

Las obligaciones que por estos conceptos se causen durante el proceso, así como las facilidades de pago convenidas con antelación al inicio del proceso de reorganización serán pagadas de preferencia, inclusive sobre los demás gastos de administración.

ARTICULO 26°.- Sin perjuicio de la responsabilidad penal o de cualquiera otra índole a que hubiere lugar, la existencia de pasivos por retenciones de carácter obligatorio a favor de autoridades fiscales, descuentos efectuados a trabajadores o aportes al sistema de seguridad social no impedirá al deudor acceder al proceso de reorganización.

En todo caso, al momento de presentar la solicitud el deudor informara al juez acerca de su existencia y presentará un plan para la atención de dichos pasivos, los cuales deberán satisfacerse a más tardar al momento de la confirmación del acuerdo de reorganización. Si a esa fecha no se cumpliera dicha condición, el juez no podrá confirmar el acuerdo que le fuere presentado.

Las obligaciones que por estos conceptos se causen con posterioridad al inicio del proceso serán pagadas como gastos de administración.

ARTÍCULO 27°.- El numeral primero y tercero del artículo 13 de la ley 1116 de 2006 quedaran así:

“1. Los cinco (5) estados financieros básicos correspondientes a los tres (3) últimos ejercicios y los dictámenes respectivos, si existieren, suscritos por Contador Público o Revisor Fiscal, según sea el caso, salvo que el deudor, con anterioridad, hubiere remitido a la Superintendencia tales estados financieros en las condiciones indicadas, en cuyo caso se allegarán al proceso para los fines pertinentes.”

“3. Un estado de inventario de activos y pasivos con corte a la misma fecha indicada en el numeral anterior, debidamente certificado, suscrito por contador público o revisor fiscal, según sea el caso.”

ARTÍCULO 28°.- Agréguese dos párrafos al artículo 17 de la ley 1116 de 2006, los cuales quedaran así:

“Parágrafo 3°. Desde la presentación de la solicitud de reorganización hasta la aceptación de la misma, el deudor únicamente podrá efectuar pagos de obligaciones propias del giro ordinario de sus negocios, tales como laborales, fiscales y proveedores”.

“Parágrafo 4°. En especial el juez del concurso podrá autorizar el pago anticipado de las pequeñas acreencias, es decir aquellas que, en conjunto, no superen el cinco por ciento del pasivo externo del deudor”.

ARTICULO 29°.- INTERVENCIÓN DE PROMOTOR EN LOS PROCESOS DE REORGANIZACIÓN. Las funciones que de acuerdo con la ley 1116 de 2006 corresponden al promotor serán cumplidas por el representante legal de la persona jurídica deudora o por el deudor persona natural comerciante, según el caso.

Excepcionalmente, el juez del concurso podrá designar un promotor cuando a la luz de las circunstancias en su criterio se justifique, para lo cual tomara en cuenta entre otros factores la importancia de la empresa, el monto de sus pasivos, el número de acreedores, el carácter internacional de la operación, la existencia de anomalías en su contabilidad y el incumplimiento de obligaciones legales por parte del deudor.

Cualquier número de acreedores no vinculados que representen cuando menos el treinta por el ciento del total del pasivo externo podrán solicitar en cualquier tiempo la

designación de un promotor, en cuyo caso el juez del concurso procederá a su designación de manera inmediata. La solicitud podrá ser presentada desde el inicio del proceso y el porcentaje de votos será calculado con base en la información presentada por el deudor con su solicitud.

De igual manera, el deudor podrá solicitar la designación del promotor desde el inicio del proceso, en cuyo caso el juez del concurso procederá a su designación.

En aquellos casos en que se designe el Promotor, este cumplirá todas funciones previstas en la ley 1116 de 2.006.

ARTÍCULO 30°.- El artículo 29 de la ley 1116 de 2006 quedara así:

“Artículo 29. OBJECIONES. Del proyecto de reconocimiento y graduación de créditos y derechos de voto presentados por el promotor, se correrá traslado en las oficinas del juez del concurso por el término de cinco (5) días.

El deudor no podrá objetar las acreencias incluidas en la relación de pasivos presentada por el con la solicitud de inicio del proceso de reorganización. Por su parte, los administradores no podrán objetar las obligaciones de acreedores externos que estén incluidas dentro de la relación efectuada por el deudor.

De manera inmediata al vencimiento del término anterior, el Juez del concurso correrá traslado de las objeciones por un término de tres (3) días para que los acreedores objetados se pronuncien con relación a las mismas, aportando las pruebas documentales a que hubiere lugar.

Vencido dicho plazo, correrá un término de diez (10) días para provocar la conciliación de las objeciones. Las objeciones que no sean conciliadas serán decididas por el juez del concurso en la audiencia de que trata el artículo siguiente.

La única prueba admisible para el trámite de objeciones será la documental, la cual deberá aportarse con el escrito de objeciones o con el de respuesta a las mismas.

No presentadas objeciones, el juez del concurso reconocerá los créditos, establecerá los derechos de voto y fijara el plazo para la presentación del acuerdo por providencia que no tendrá recurso alguno.

ARTÍCULO 31°.- El artículo 30 de la ley 1116 de 2006 quedara así:

“Artículo 30. Decisión de objeciones. Si se presentaren objeciones, el juez del concurso procederá así:

1. Tendrá como pruebas las documentales aportadas por las partes.
2. En firme la providencia de decreto de pruebas convocara a audiencia para resolver las objeciones, la cual se llevara a cabo dentro de los cinco días siguientes.
3. En la providencia que decida las objeciones el Juez reconocerá los créditos, asignara los derechos de voto y fijara plazo para la celebración del acuerdo. Contra esta providencia solo procederá el recurso de reposición que deberá presentarse en la misma audiencia.

En ningún caso la audiencia podrá ser Suspendida”

ARTÍCULO 32°.- El artículo 31 de la ley 116 de 2006 quedara así:

“Artículo 31. Término Para Celebrar El Acuerdo De Reorganización. En la providencia de reconocimiento de créditos se señalará el plazo de cuatro meses para celebrar el acuerdo de reorganización, sin perjuicio de que las partes puedan celebrarlo en un término inferior. El término de cuatro meses no podrá prorrogarse en ningún caso.

Dentro del plazo para la celebración del acuerdo, el promotor con fundamento en el plan de reorganización de la empresa y el flujo de caja elaborado para atender el pago de las obligaciones, deberá presentar ante el juez del concurso, según sea el caso, un acuerdo de reorganización debidamente aprobado con los votos favorables de un numero plural de acreedores que representen, por lo menos la mayoría absoluta de los votos admitidos. Dicha mayoría deberá, adicionalmente, conformarse de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Existen cinco (5) categorías de acreedores, compuestas respectivamente por:
 - a. Los titulares de acreencias laborales;
 - b. Las entidades públicas;
 - c. Las instituciones financieras nacionales y demás entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia de carácter privado, mixto o público; y las instituciones financieras extranjeras;

d. Acreedores internos, y

e. Los demás acreedores externos.

2. Deben obtenerse votos favorables provenientes de por lo menos de tres (3) categorías de acreedores.

3. En caso de que solo existan tres (3) categorías de acreedores, la mayoría deberá conformarse con votos favorables provenientes de acreedores pertenecientes a dos (2) de ellas.

4. De existir solo dos (2) categorías de acreedores, la mayoría deberá conformarse con votos favorables provenientes de ambas clases de acreedores.

Si el acuerdo de reorganización debidamente aprobado no es presentado en el término previsto en este artículo, comenzará a correr de inmediato el término para celebrar el acuerdo de reorganización.

El acuerdo de reorganización aprobado con el voto favorable de un número plural de acreedores que representen, por lo menos, el setenta y cinco por ciento (75%) de los votos no requerirá de las clases de acreedores votantes, establecidas en las reglas contenidas en los numerales anteriores.

PARÁGRAFO 1º.- Para los efectos previstos en esta ley se consideran acreedores internos los socios o accionistas de las sociedades, el titular de las cuotas o acciones en la empresa unipersonal, y los titulares de participaciones en cualquier otro tipo de persona jurídica. En el caso de la persona natural comerciante, el deudor tendrá dicha condición.

Para efectos de calcular los votos, cada acreedor interno tendrá derecho a un número de votos equivalente al valor que se obtenga al multiplicar su porcentaje de participación en el capital, por la cifra que resulte de restar del patrimonio, las partidas correspondientes a utilidades decretadas en especie y el monto de la cuenta de revalorización del patrimonio, así haya sido capitalizada, de conformidad con el balance e información con corte a la fecha de admisión al proceso de insolvencia. Cuando el patrimonio fuere negativo cada accionista tendrá derecho a un voto.

La reforma del acuerdo de reorganización deberá ser adoptada con el mismo porcentaje de votos requeridos para su aprobación y confirmación. Para el efecto, serán descontados de los votos originalmente determinados aquellas acreencias que hayan sido extinguidas en ejecución del acuerdo de reorganización, permaneciendo los votos de los acreedores internos igual a los calculados para la primera determinación, con base en la fecha de inicio del proceso.

PARÁGRAFO 2º.- Cuando los acreedores internos o vinculados detenten la mayoría decisoria en el acuerdo de reorganización, no podrá preverse en el acuerdo ni en sus reformas un plazo para la atención del pasivo externo de acreedores no vinculados superior a diez años contados desde la fecha de celebración del acuerdo.

ARTICULO 33º.- El artículo 37 de la Ley 1116 de 2006 quedará así:

“Artículo 37. Plazo y Confirmación del Acuerdo de Adjudicación. Vencido el término para presentar el acuerdo de reorganización sin que este hubiere sido presentado, o no confirmado el mismo, el juez proferirá auto en que se adoptarán las siguientes providencias:

1. Se designará liquidador, a menos que el proceso de reorganización se hubiere adelantado con promotor, caso en el cual hará las veces de liquidador.
2. Se fijará el plazo para la presentación del inventario valorado, y 3. Se ordenará la actualización de los gastos causados durante el proceso de reorganización.

Del inventario valorado y de los gastos actualizados se correrá traslado por el término de tres (3) días para formular objeciones. De presentarse objeciones, se aplicará el procedimiento previsto para el proceso de reorganización. Resueltas las objeciones o en caso de no presentarse, se iniciará el término de treinta (30) días para la presentación del acuerdo de reorganización.

Durante el término anterior, sólo podrán enajenarse los bienes percederos del deudor que estén en riesgo inminente de deterioro, depositando el producto de la venta a orden del Juez del concurso. Los demás bienes podrán enajenarse si así lo autoriza la mayoría absoluta de los acreedores, autorización que en todo caso deberá ser confirmada por el Juez competente.

En el acuerdo de adjudicación se pactará la forma como serán adjudicados los bienes del deudor, pagando primero las obligaciones causadas con posterioridad al inicio del proceso de insolvencia y luego las contenidas en la calificación y graduación aprobada. En todo caso deberán seguirse las reglas de adjudicación señaladas en esta ley.

El acuerdo de adjudicación debe ser aprobado por las mayorías y en la forma prevista en la presente ley para la aprobación del acuerdo de reorganización, respetando en todo caso las prelación de ley y, en especial, las relativas a los pasivos pensionales. Para el efecto, el deudor acreditará el estado actual de los gastos de administración y los necesarios para la ejecución del acuerdo y la forma de pago, respetándoles su prelación.

Si el acuerdo de adjudicación, no es presentado ante el juez del concurso en el plazo previsto en la presente norma, se entenderá que los acreedores aceptan que la Superintendencia o el juez adjudiquen los bienes del deudor, conforme a las reglas de adjudicación de bienes previstas en la presente ley.

Para la confirmación del acuerdo de adjudicación regirán las mismas normas de confirmación del acuerdo de reorganización, entendiéndose que, si no hay confirmación del de adjudicación, el juez del concurso, procederá a adjudicar los bienes del deudor en los términos señalados en el inciso anterior.

La providencia que adjudica deberá proferirse a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes a la audiencia de confirmación del acuerdo de adjudicación sin que el mismo haya sido confirmado o al vencimiento del plazo para su presentación observando los parámetros previstos en esta ley. Contra el acto que decreta la adjudicación de los bienes no procederá recurso alguno.

PARÁGRAFO 1°.- En todo caso, el juez del concurso ordenará la cancelación de los gravámenes que pesen sobre los bienes adjudicados, incluyendo los de mayor extensión.

PARÁGRAFO 2°.- Respecto de los bienes que no forman parte del patrimonio a adjudicar, se aplicará lo dispuesto a los bienes excluidos de conformidad con lo previsto en la presente ley para el proceso de liquidación judicial.

PARÁGRAFO 3°.- Los efectos de la liquidación por adjudicación serán, además de los mencionados en el artículo 38 de la Ley 1116 de 2006, los contenidos en el artículo 50 de la misma ley.”

ARTÍCULO 34°.- MEDIOS ELECTRÓNICOS. Se permitirá la utilización de medios electrónicos en la tramitación de los procesos de insolvencia de conformidad con lo previsto en la Ley 527 de 1999. En aquellos casos en que se requiera presentación personal, tal requisito se considerará cumplido mediante el mecanismo de firma digital. Cuando la ley exija la presentación de un título valor original no podrán utilizarse medios electrónicos.

ARTICULO 35°.- El artículo 123 de la Ley 1116 de 2006 quedará así:

Artículo 123. Publicidad De Los Contratos De Fiducia Mercantil. Los contratos de fiducia mercantil que consten en documento privado. Los contratos de fiducia mercantil con fines de garantía que consten en documento privado deberán inscribirse en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio del fiduciante, sin perjuicio de la inscripción o registro que, de acuerdo con la clase de acto o con la naturaleza de los bienes, deba hacerse conforme a la ley”.

ARTÍCULO 36°.- EXCLUSIÓN DE LA PRESENTACIÓN PERSONAL DE LOS PODERES PARA ADELANTAR TRÁMITES ANTE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Los poderes que se confieran para adelantar trámites ante la superintendencia de Industria y Comercio, relacionados con el registro de signos distintivos y nuevas creaciones, no requerirán presentación personal.

Capítulo III

Simplificación de otros trámites

ARTÍCULO 37°.- PROGRESIVIDAD EN EL COBRO DE TASAS POR SERVICIOS REQUERIDOS PARA EL DESARROLLO FORMAL DE LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES PARA LAS PEQUEÑAS EMPRESAS. Las entidades que por mandato legal deban establecer el cobro de tasas por servicios requeridos para el desarrollo formal de las actividades empresariales, deberán reglamentar de manera especial el pago de manera progresiva de éstos para las pequeñas empresas.

ARTÍCULO 38.- BENEFICIOS DERIVADOS DEL SISBEN. Los beneficios derivados de los programas que utilicen como criterio de identificación y focalización el SISBEN no podrán suspenderse dentro del año siguiente al que el beneficiario haya sido vinculado por un contrato de trabajo vigente.

Para lo anterior, el Ministerio de la Protección Social deberá diseñar un mecanismo de control que impida el doble pago al Sistema de Seguridad Social en Salud.

ARTÍCULO 39.- Modifíquese el artículo 72 de la ley 300 de 1996, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 72. Sanciones de carácter administrativo. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo impondrá sanciones, cumpliendo el trámite respectivo que iniciará de oficio o previa la presentación del reclamo, a los prestadores de servicios turísticos cuando incurran en las infracciones tipificadas en el artículo 71 de la presente Ley, con base en la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. Las sanciones aplicables serán las siguientes:

1. Amonestación escrita.
2. Multas que se destinarán al Fondo de Promoción Turística, hasta por un valor equivalente a 20 salarios mínimos legales mensuales.
3. Cuando la infracción consista en la prestación de servicios turísticos sin estar inscrito en el Registro Nacional de Turismo la multa será de 5 hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, gradualidad que establecerá mediante resolución el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha multa irá acompañada de la solicitud de cierre del establecimiento dirigida al respectivo Alcalde Distrital o Municipal, quien también podrá proceder de oficio o a solicitud de cualquier persona. Solo se podrá restablecer la prestación del servicio, una vez se haya cerrado el establecimiento, pagado la multa y obtenido el respectivo Registro.

El cierre no procederá tratándose de viviendas destinadas a la prestación ocasional de alojamiento turístico, caso en el cual se aplicarán multas sucesivas si se sigue prestando el servicio, hasta tanto se obtenga el respectivo Registro.
4. Suspensión hasta por treinta días calendario de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo.
5. Cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo que implicará la prohibición de ejercer la actividad turística durante 5 años a partir de la sanción.

Parágrafo Primero. No obstante la aplicación de alguna de las sanciones anteriores, tratándose de incumplimiento de las obligaciones contractuales con los usuarios, el turista reclamante podrá demandar el incumplimiento ante la jurisdicción ordinaria. En todo caso el Ministerio podrá exigir al prestador la devolución de los dineros pagados por el turista y el pago de las indemnizaciones previstas en la cláusula de responsabilidad reglamentada por el Gobierno Nacional.

Parágrafo Transitorio. Los prestadores de servicios turísticos que estuvieren operando sin estar inscritos en el Registro Nacional de Turismo, podrán solicitar su inscripción dentro del los noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de esta norma. Las investigaciones administrativas en curso serán suspendidas por el plazo aquí contemplado. Si dentro del mismo plazo los investigados cumplieren con su deber de inscripción, la investigación será archivada. El plazo previsto en este parágrafo suspenderá el término de caducidad de las investigaciones administrativas en curso”

Título VI

Mecanismos de control y otras disposiciones

ARTÍCULO 40°.- PROHIBICIÓN PARA ACCEDER A LOS BENEFICIOS DE ESTA LEY. No podrán acceder a los beneficios contemplados en los artículos 3, 4 y 6 de esta Ley las pequeñas empresas constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, en las cuales el objeto social, la nómina, el o los establecimientos de comercio, el domicilio, los intangibles o los activos que conformen su unidad de explotación económica, sean los mismos de una empresa disuelta, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley. Las pequeñas empresas que se hayan acogido al beneficio y permanezcan inactivas serán reportadas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para los fines pertinentes.

PARÁGRAFO. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) le hará especial seguimiento al mandato contemplado en el presente artículo.

ARTÍCULO 41°.- SANCIONES POR EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN FALSA. Quienes suministren información falsa con el propósito de obtener los beneficios previstos en los artículos 3, 4, 6, 8 y 9 de la presente ley deberán pagar el valor de las reducciones de

las obligaciones tributarias obtenidas, y además una sanción correspondiente al doscientos por ciento (200%) del valor de tales beneficios, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

ARTÍCULO 42°.- DEPURACIÓN DEL REGISTRO MERCANTIL. Toda persona natural, establecimiento de comercio, sucursal o agencia, que acumule consecutivamente hasta diez (10) años sin cumplir con el requisito legal de renovar la matrícula mercantil, tendrá un plazo de doce (12) meses para hacerlo, vencido los cuales, la cámara de comercio respectiva, cancelará su matrícula, sin perjuicio de los derechos de terceros debidamente inscritos en el respectivo registro mercantil.

En el caso de las sociedades que se encuentren en el mismo supuesto, tendrán un plazo de doce meses (12) para ponerse al día en la renovación de la matrícula mercantil; de no hacerlo, quedarán disueltas y en estado de liquidación.

Para estos efectos de la situación prevista en este artículo, la renovación de los años anteriores no tendrá ningún costo.

En caso de que las empresas se acojan a lo dispuesto en este artículo y sean reactivadas serán objeto de los beneficios señalados en la presente ley.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°.- Las sociedades cuya última renovación se efectuó diez (10) años antes a la vigencia de la presente ley, no incursas en proceso de liquidación obligatoria, tendrán un plazo de doce (12) meses para que cumplan con la mencionada obligación, vencido este término, de no hacerlo, quedarán disueltas y en estado de liquidación y cualquier persona que demuestre un interés legítimo podrá actuar como liquidador, para lo cual tendrá los mismos derechos y obligaciones previstos en el Capítulo X del Título I del Libro Segundo del Código de Comercio.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°.- Las personas naturales y los establecimientos de comercio, sucursales y agencias cuya última renovación se efectuó diez (10) años antes a la vigencia de la presente ley, tendrán un plazo de doce (12) meses para ponerse al día en la renovación de la Matrícula Mercantil. Vencido este término, de no hacerlo, la cámara cancelará la respectiva matrícula.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 3°.- Las cámaras de comercio informarán previamente las circunstancias previstas en el presente artículo a los interesados mediante carta o correo

electrónico a la última dirección registrada, si la tuviere. Así mismo, publicarán al menos un aviso en un periódico de circulación nacional y uno en su página Web, 90 días antes del 31 de diciembre en el que informen a sus inscritos del requerimiento para cumplir con la obligación y las consecuencias de no hacerlo.

Titulo VII

Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo

ARTÍCULO 43°.- CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN SOBRE DEMANDA DE EMPLEO. Créase el Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo, el cual estará integrado por el conjunto de políticas, estrategias, metodologías, procedimientos, bases de datos, plataformas tecnológicas y sistemas de información con que cuenten las entidades del sector público y privado en relación con la demanda de empleo.

ARTÍCULO 44°.- OBJETIVO DEL SISTEMA. El Sistema consolidará y procesará la información relativa a la demanda de empleo, incluyendo características y especificaciones de las ocupaciones que demandan el sector público y el sector privado a nivel local, regional y nacional.

ARTÍCULO 45°.- RESPONSABLE DEL SISTEMA. La Dirección del Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo y del Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha como producto de este, estará a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

ARTÍCULO 46°. **COMISIÓN ASESORA DEL SISTEMA.** Habrá una Comisión Asesora del Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo, integrada por:

- a) El Director del DANE, quien lo presidirá.
- b) El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), o su delegado.
- c) El Ministro de Educación Nacional o su delegado.
- d) El Ministro de la Protección Social o su delegado .
- e) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.

- f) El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado
- g) El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado
- h) El Presidente del Consejo Privado de Competitividad o su delegado
- i) Un delegado de las Universidades.

PARAGRAFO.- El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de la Comisión Asesora

ARTÍCULO 47°.- FUNCIONES DE LA COMISIÓN ASESORA DEL SISTEMA. La Comisión Asesora del Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo tendrá las siguientes funciones:

1. Efectuar el seguimiento de la implementación y reglamentación del sistema de información de la demanda.
2. Presentar informe anual a las Comisiones Económicas del Congreso de la República sobre la evolución comparativa de las cifras de demanda laboral.
3. Velar por la oportuna emisión del Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha contemplado en la presente ley, así como por la correcta difusión del mismo.
4. Analizar y estudiar comparativamente el comportamiento de las cifras de demanda laboral frente a las variables de desempleo, grupos etarios de la población, región del país, escogencia de estudios formales y no formales, entre otros.
5. Las demás que le asigne la ley.

ARTÍCULO 48°.- BOLETÍN DE DEMANDA LABORAL INSATISFECHA. Créase el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha como un documento informativo de lectura didáctica que contiene la relación detallada de empleos que cada semestre presenta mayor demanda insatisfecha en una determinada región del país, dirigido a la población escolar de los grados 10 y 11 de los establecimientos educativos del sector público y privado del territorio nacional.

El DANE publicará semestralmente el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha.

ARTÍCULO 49°.- DEBER DE SUMINISTRAR LA INFORMACIÓN. El SENA, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Protección Social y las demás entidades del sector público que por su misión manejen cifras, adelanten estudios, mediciones o investigaciones relativos a la demanda de empleo, deberán suministrarlas al DANE en los términos y plazos que este señale.

Para el caso de las empresas y las entidades privadas sin ánimo de lucro que por su objeto social promuevan el crecimiento económico, el desarrollo de la competitividad y, en general, las actividades relacionadas con el empleo, podrán suministrar información correspondiente a la demanda de empleo a través del Servicio Público de Empleo administrado por el Sena, en los términos que este señale. Una vez consolidada y verificada la información, el Sena la remitirá al DANE en los términos y plazos que este señale.

ARTÍCULO 50°.- CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN. El DANE tendrá la función de estandarizar , recibir, consolidar y sistematizar la información que le suministren las entidades enunciadas en el artículo anterior, así como las investigaciones y estadísticas que deberá realizar! recibir y actualizar en forma permanente con destino al Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo y al Boletín de Demanda Laboral insatisfecha.

ARTÍCULO 51°.- DIVULGACIÓN DEL BOLETÍN. El DANE, el SENA, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de la Protección Social tendrán la obligación de publicar en su página web el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha y actualizarlo cada semestre.

El DANE difundirá en medio impreso, de manera masiva y oportuna, a través de las Secretarías Distritales y Municipales de Educación de todo el país, el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha, entre los estudiantes de grados 10 y 11 de todos los establecimientos públicos y privados del territorio nacional.

ARTÍCULO 52°.- SISTEMA NACIONAL DE FORMACION DE CAPITAL HUMANO. El Gobierno Nacional fortalecerá el Sistema Nacional de Formación de Capital Humano promoviendo la formación para el trabajo de buena calidad y acorde con la demanda del sector productivo y las necesidades de la economía.

Promoverá una oferta de capacitación adecuada y suficiente teniendo en cuenta los diferentes oferentes de formación tanto privados como públicos incluidos el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

También facilitará la incorporación al Sistema de Formación para el Trabajo de los grupos más vulnerables bajo esquemas donde se combine el aprendizaje con las prácticas en las empresas y las actividades de emprendimiento.

ARTICULO 53°-. DIFUSIÓN DE ESTA LEY. El Gobierno Nacional, deberá divulgar esta ley en sus páginas web y en sus espacios institucionales de televisión.

ARTÍCULO 54°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y promulgación y deroga o modifica las disposiciones que le sean contrarias.

JUAN Coordinador Senador de la República	MARIO	LASERNA
---	--------------	----------------

BERNABÉ Coordinador Senador de la República	CELIS	CARRILLO
--	--------------	-----------------

JOSÉ Senador de la República	DARÍO	SALAZAR	CRUZ
--	--------------	----------------	-------------

CAMILO Senador de la República	SÁNCHEZ	ORTEGA
--	----------------	---------------

GERMÁN Senador	DARÍO	HOYOS
	de	la
Por la Honorable Cámara de Representantes,		

CARLOS Coordinador Representante a la Cámara	ALBERTO	CUENCA	CHAUX
---	----------------	---------------	--------------

Cámara, Proyecto de Ley N° 031/2010 Cámara, Proyecto de Ley N° 011/2010 Senado, Proyecto de Ley N° 022/2010 Senado y el Proyecto de Ley N° 074/2010 Senado.

1. ANTECEDENTES

Tras realizar los estudios económicos y jurídicos pertinentes a la informalidad tanto empresarial como laboral y la alta tasa de desempleo enfrentada por el país, algunos congresistas de diferentes partidos políticos radicaron ante el Congreso de la República los proyectos que nos ocupan, los cuales, por tratarse de asuntos relacionados con el mercado laboral y la informalidad, corresponde por competencia a las Comisiones Terceras Permanentes del Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en la Ley 3 de 1992.

Dada la importancia de los proyectos que nos ocupan, el Gobierno Nacional radicó Mensajes de Urgencia el pasado 28 de octubre, solicitando la autorización para realizar Sesiones Conjuntas de las Comisiones Terceras del Congreso de la República para el estudio y aprobación de los proyectos que trata la presente ponencia.

En su oportunidad, cada una de las H. Mesas Directivas de las Comisiones Terceras Permanentes, designaron a los abajo firmantes como ponentes de la iniciativa, designación dentro de la cual fuimos incluidos dignos representantes de los distintos partidos políticos y regiones del país, los cuales adelantamos un productivo proceso de concertación con el Gobierno Nacional que culminó en un acuerdo sobre los principios que soportan los cambios que nos ocupan, los cuales se plasmaron en este informe de ponencia que se pone a consideración de las Comisiones Terceras Conjuntas.

La misión que ahora emprende el Congreso de la República es de la mayor relevancia histórica dado que, de la adecuada regulación que se expida, dependen el empleo y los ingresos laborales de muchos colombianos además de buena parte de la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social y la legitimidad del Estado Social de Derecho. Por lo anterior, en asocio con el Gobierno Nacional, se han adelantado mecanismos de participación en torno a estos cambios normativos. Se realizaron consultas con diversos sectores de la sociedad como los gremios, los trabajadores, las cámaras de comercio y la academia, entre otros.

Como el reto que nos ocupa es de grandes dimensiones, es preciso enfocar esta ponencia desde una perspectiva amplia de análisis que permita dimensionar el esfuerzo que se realiza y darle el sentido que corresponde dentro de nuestro Estado Social de Derecho.

Las reformas que a renglón seguido se describen, convergen en estructurar una reforma que responde a los retos planteados y que adicionalmente incluye elementos que han surgido de la evolución del mercado laboral y el mundo empresarial. El articulado incluye aportes de la Honorable Corte Constitucional, aportes de la academia y las asociaciones científicas, de representantes del sector y del gobierno. Este proyecto tiene como fin último alinear el sistema de salud en pro de la garantía de un servicio de salud eficiente y de calidad para todos los colombianos.

2. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA

A. Proyecto de Ley N° 057/2010 Cámara - 187/2010 Senado: “Por la cual se expide la ley de formalización y primer empleo”.

Con este Proyecto de Ley se pretende incentivar la formalización de las pequeñas empresas a través de la progresividad en el pago del impuesto a la renta, de los aportes parafiscales y del registro mercantil. Igualmente, crea un incentivo para la contratación de jóvenes y simplifica trámites laborales y comerciales.

B. Acumulado con Proyecto de Ley N° 03/2010 Cámara: “Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la generación de empleo y se establecen otras disposiciones”.

Mediante este Ley se busca establecer medidas que aseguren la generación del empleo en el país y sancionar el incumplimiento de quienes se hayan comprometido a mejorar las condiciones de empleo y vinculación laboral a cambio de beneficio o exenciones tributarias

C. Proyecto de Ley N° 08/2010 Cámara: “Por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones”.

Esta iniciativa pretende establecer los parámetros que permitan lograr la reconciliación y la armonización entre la protección del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales, así como garantizar el disfrute pleno de los derechos

fundamentales y procurar la inclusión económica en el mercado laboral y económico de esta población vulnerable

D. Proyecto de Ley N° 052/2010 Cámara: “Por medio de la cual se establecen incentivos para la generación de empleo a jóvenes recién egresados de instituciones de educación superior (Contrato del Primer Empleo)”.

Con este Proyecto de Ley se busca incrementar los niveles de ocupación de profesionales, técnicos y tecnólogos recién egresados, con lo cual se estimulará a los jóvenes a obtener un mejor nivel educativo, ya que el esfuerzo que implica estudiar se vería recompensado con oportunidades reales en el mercado laboral. Al contar con un capital humano más preparado, las empresas aumentarán su productividad y por ende, la competitividad y la Calidad de vida del país

E. Proyecto de Ley N° 027/2010 Cámara: “Por el cual se estimula la generación de empleo en el país, se apoya a las empresas exportadoras hacia la república de Venezuela y se dictan otras disposiciones.

Este proyecto pretende mejorar la situación de empresas exportadoras hacia Venezuela afectadas por el no acceso a divisas por parte de los empresarios venezolanos, debido a la inusual política monetaria y cambiaria del gobierno de Hugo Chávez y a las tensas relaciones diplomáticas que han deteriorado las relaciones entre Colombia y Venezuela.

F. Proyecto de Ley N° 030/2010 Cámara: “Por medio del cual se establece el Certificado de Reembolso Tributario para los empleadores y empresas que ocupen jóvenes recién egresados de pregrado o postgrado de una Institución de Educación Superior”.

El objetivo fundamental del proyecto es establecer un nuevo instrumento para incentivar la creación de empleos y en particular de los jóvenes menores de 27 años, que durante los tres (3) años anteriores a la vinculación laboral han obtenido el título de educación superior, o cumplido con el pensum académico y demás requisitos para que dicho título le sea otorgado.

G. Proyecto de Ley N° 031/2010 Cámara: “Por medio del cual se establece el Certificado de Reembolso Tributario para los empleadores y empresas que vinculen trabajadores mayores de cuarenta años y se dictan otras disposiciones”.

El Proyecto crea el Certificado de Reembolso Tributario, consistente en un documento negociable que el Gobierno a través de la entidad que determine expedirá para incentivar la creación de empleos, en particular la fuerza laboral de los colombianos mayores de cuarenta (40) años y el tipo de cambio utilizado para su liquidación.

H. Proyecto de Ley N° 011/2010 Senado: “Por medio del cual se establecen mecanismos para el fortalecimiento de Economía Popular y se dictan otras disposiciones”.

La presente iniciativa tiene como objeto establecer mecanismos de fortalecimiento para la economía popular, con criterios de Responsabilidad Social Empresarial, que garanticen la implementación de áreas destinadas a la construcción de Locales Comerciales de Interés Social (LCIS) en todo proyecto de construcción inmobiliaria de grandes superficies, centros comerciales residenciales y parques comerciales, que posibiliten la formalización en la actividad económica de los vendedores informales en Colombia.

I. Proyecto de Ley N° 022/2010 Senado: “Por medio del cual se crea el Primer Empleo para la Juventud en Colombia”

Este proyecto de ley tiene una doble finalidad: Promover e impulsar por parte del Estado Colombianos en coordinación con el sector empresarial privado las políticas, programas y acciones, dirigidas a facilitar la inserción de los jóvenes hacia su primer empleo que carezcan de experiencia laboral; y contribuir a mejorar la competitividad de las empresas y del país. De igual forma este proyecto de ley no sólo se dirige a una mera vinculación laboral de los jóvenes hacia su primer empleo sino además, el poder garantizarles una estabilidad laboral por un término no inferior a un año.

J. Proyecto de Ley N° 074/2010 Senado: “Por la cual se establecen mecanismos para la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposiciones”.

El presente proyecto tiene como objeto contribuir en la inserción laboral a los jóvenes recién egresados de las instituciones de educación superior, tecnológica o superior técnica, estableciendo estrategias y beneficios para las empresas y entidades estatales que los vinculen a través del contrato de “primer empleo”; contribuyendo a la disminución de la tasa de desempleo y aportando a la integración de los jóvenes en el desarrollo económico, social y cultural de Colombia.

3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

Todos estos proyectos cumplen con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

4. JUSTIFICACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Artículo 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

En este sentido las medidas que se proponen a través de este proyecto de ley se orientan a aplicar las disposiciones Constitucionales determinadas por la Corte en sus diferentes pronunciamientos.

5. JUSTIFICACIÓN ECONOMICA DEL PROYECTO DE LEY

Uno de los principales retos que enfrenta el país actualmente, si no el principal, es la generación de empleo formal. En 2009 la tasa de desempleo promedio se mantuvo en 12% a nivel nacional (en trece ciudades fue 13.0%) y alrededor del 61% de la población ocupada no cotizó a seguridad social según la PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, Ministerio de la Protección Social) y el RUA (Registro Único de Aportantes, Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Estos porcentajes no han logrado una disminución sustancial en los últimos años (siendo unos de los más altos en América Latina) a pesar de un elevado y sostenido crecimiento económico (superior al 5% en promedio en 2003- 2007).

Históricamente, la falta de generación de puestos de trabajo formales por parte del sector empresarial ha afectado particularmente a la población de bajos ingresos y a los jóvenes. Estos últimos, han enfrentado tasas de desempleo alrededor del 20% durante los últimos diez años (entre 22% y 24% para el total nacional en el trimestre junio - septiembre 2009. Ver Gráfico 1), mientras que en la población mayor de 30 años la cifra llega al 10% (es decir, el desempleo de los jóvenes es más del doble que el de los mayores de 30 años). Por ende, lograr que los colombianos, y en especial que los más jóvenes y los trabajadores de menores ingresos, tengan acceso a empleos formales, con seguridad social y prestaciones que mitiguen varios de los riesgos que enfrentan la población, y que perciban un ingreso estable que como elemento fundamental para lograr un mayor nivel de bienestar, se debe convertir en objetivo central del Estado y de toda la sociedad.



Fuente: Dane. Cálculos MPS.

Para generar empleo se requiere una estrategia en múltiples frentes porque el empleo es, en gran parte, el resultado de una economía fuerte y dinámica. Para ello, el Gobierno del Presidente Santos se propone realizar esfuerzos concentrados en cinco sectores locomotoras de nuestra economía que impulsarán los sectores altamente generadores de empleo como los servicios y el comercio: Infraestructura, Agro, Vivienda, Minería e Innovación. Una vez estos sectores dinamizadores del crecimiento empiecen a jalonar la economía, aumentará el ingreso y los puestos de trabajo de muchas familias. El ascenso social y los mayores ingresos crearán una mayor demanda y mejores servicios en el comercio, la salud, la educación, la recreación y el turismo, los bancos y las cooperativas, las telecomunicaciones y el transporte. Estos son sectores intensivos en empleo que, por ende, llevarán a una nueva expansión en puestos de trabajo de ingresos medios,

dinamizarán el círculo virtuoso del ascenso social y fortalecerán una verdadera clase media.

Sin embargo, los esfuerzos en esos frentes deben complementarse con un marco regulatorio amigable para la generación de empleos si quieren ser efectivos. Sin un marco adecuado para la creación de empleos, los efectos de las medidas sectoriales serán limitados y el problema de la informalidad seguirá vigente. En efecto, sólo un marco adecuado hará que las empresas y empleos que se creen en Colombia sean formales y no informales.

El proyecto de ley que aquí se presenta busca romper el cuello de botella de la informalidad empresarial y laboral en Colombia, así como facilitar la vinculación laboral de los jóvenes y las mujeres con problemas de acceso al mercado laboral. En efecto, la informalidad, tanto empresarial como laboral, es una de las problemáticas que más afectan la productividad y el desarrollo del sector privado, además de convertirse en un obstáculo infranqueable en la reducción de la pobreza. Por consiguiente, es uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico y el aumento efectivo del bienestar de muchos hogares colombianos.

En primer lugar, los negocios informales se ven en la necesidad de limitar su crecimiento, y generación de empleo de calidad para mantenerse en una situación de imperceptibilidad frente a las autoridades encargadas de hacer cumplir la Ley, disminuyéndose así la productividad total de la economía nacional. En segundo lugar, la informalidad empresarial se traduce en una competencia desleal para las empresas formales generada por la evasión de obligaciones tributarias, laborales y regulatorias, lo que afecta la competitividad de los precios de las empresas formales y, en consecuencia, las desincentiva a crecer, invertir e innovar.

En tercer lugar, la informalidad empresarial reduce el recaudo fiscal por parte del Estado e impulsa el alza de tarifas impositivas para los formales, dejándolos en una situación aún peor. Los mayores costos tributarios se traducen en menos competitividad de las empresas formales y en nuevos incentivos a la informalidad, lo que genera nuevas presiones para el aumento de impuestos, generando un círculo vicioso que produce pobreza e inequidad.

Por último, la informalidad produce desprotección en materia de seguridad social para gran parte de la población nacional, lo que nuevamente conlleva mayores necesidades

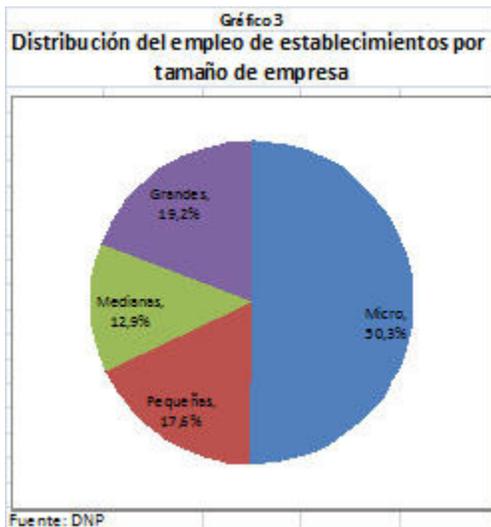
para la población, en especial para la más pobre. Estas necesidades generalmente se traducen en generosos y crecientes subsidios que introducen incentivos adicionales para permanecer en la informalidad. Un ejemplo claro de esta situación es el sistema de salud donde los afiliados al régimen subsidiado suman más de 24 millones en 2010 mientras que el número de afiliados al régimen contributivo, es decir aquellos considerados como formales, no alcanza los 18 millones (gráfico 2). Algo similar sucede en el sistema pensional donde el total de cotizantes asciende a 5.8 millones de personas frente a una fuerza laboral de 19 millones; esta baja cobertura (31% de la fuerza laboral) en pensiones significa y está significando una alta desprotección de las personas en la vejez (65% de los mayores de 60 años no tiene acceso a pensión de vejez) lo cual significa una gran responsabilidad social del Estado con el agravante fiscal.



De esta manera, la informalidad se convierte en un desestímulo para la inversión productiva en el país, así como para la modernización de sectores altamente generadores de empleo tales como el comercio, los servicios y la construcción. Además, significa una verdadera “trampa de pobreza” y de desprotección social.

El enfoque de la propuesta que aquí se presenta es el de facilitar el crecimiento de las pequeñas empresas para que, así, se formalicen y generen empleos productivos. Las medidas se concentran en estos dos tipos de empresas por dos razones. La primera responde al hecho de que un 67% del empleo dependiente o asalariado es generado por este tipo de empresas, especialmente por las microempresas (Gráfico 3). La segunda razón hace referencia a que en este tipo de empresas se concentran los mayores índices de informalidad tanto laboral como empresarial. El Gráfico 4 muestra que la informalidad empresarial (definida bien sea como la no obtención del registro mercantil o el no pago de

impuestos) es del orden del 36% en las empresas con 10 o menos empleados mientras que ese porcentaje es de alrededor del 7% para las empresas con más de 10 empleados. Por su parte, la informalidad laboral definida como el no pago a seguridad social de los trabajadores es marcadamente mayor en las microempresas (73%). De esta manera, concentrarse en fortalecer las pequeñas empresas podrá redundar en impactos muy favorables para la formalización empresarial y laboral a nivel nacional.



El fortalecimiento de este tipo de empresas se traduce en mejorar su productividad de la cual depende, en buena parte, la calidad de vida de la población y la competitividad de la economía. Incrementos permanentes en la productividad traen como consecuencia mayores ingresos para los trabajadores, mayores utilidades para las empresas, mayores exportaciones y menores precios para los consumidores. Estos elementos se combinan a su vez para generar un mayor estímulo a la demanda por bienes y servicios de consumo así

como por nuevos bienes de capital. Esa mayor demanda incentiva por tanto la expansión de las empresas y la creación de nuevos empleos de calidad.

Mejorar el bajo nivel de productividad de empresas y trabajadores informales es una ardua tarea ya que la informalidad es un fenómeno complejo con múltiples causas. De acuerdo con estudios recientes hay dos tipos de informalidad: de exclusión y de salida. La informalidad por exclusión se refiere a la que es debida a la segmentación del mercado laboral que impide que el sector formal genera suficientes empleos generalmente por restricciones asociadas a un costo excesivo para generar empleo formal. Este ha sido el enfoque principal que la literatura económica tradicional le ha dado al tema de la informalidad. Sin embargo, los estudios recientes destacan la existencia de otro tipo de informalidad, denominada de escape, y que es atípicamente grande en América Latina.

En esa perspectiva, muchos agentes económicos escogen su “nivel óptimo” de adherencia con los mandatos del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y la capacidad de fiscalización del Estado. En otras palabras hacen un análisis costo – beneficio de ser formales y muchas veces deciden permanecer en la informalidad. Desde el punto de vista de la formalización empresarial, es a este tipo de informalidad a la que va fundamentalmente dirigida la propuesta que aquí se presenta. En ese sentido, cubre tanto a las empresas actualmente informales como a las nuevas empresas, con el fin de garantizar que esos emprendimientos se hagan de manera formal.

Para ello, la propuesta de ley de formalización y primer empleo busca alterar la relación costo/beneficio entre informalidad/formalidad en las etapas iniciales de la formalización, de tal manera que se aumenten los beneficios de ser formal, se disminuyan los costos de formalizarse y se aumenten los costos de ser informal. Al mismo tiempo nivela a un grupo *de trabajadores (los informales, los jóvenes, los desempleados y las mujeres mayores de 40 años)* que por su situación se encuentran en una situación de desventaja para entrar al mercado laboral.

Por eso, el presente proyecto de ley está estructurado en cuatro partes:

1. Incentivos para la formalización empresarial;
2. Incentivos para el empleo juvenil y femenino;

3. Simplificación de trámites para la formalización;
4. Mecanismos de control y otras disposiciones
5. Sistema Nacional de Información sobre Demanda y Empleo

El detalle del articulado se explica a continuación, diferenciando los cuatro grandes temas que se acaban de mencionar.

TÍTULO I: INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

Focalización de Programas de Desarrollo empresarial.

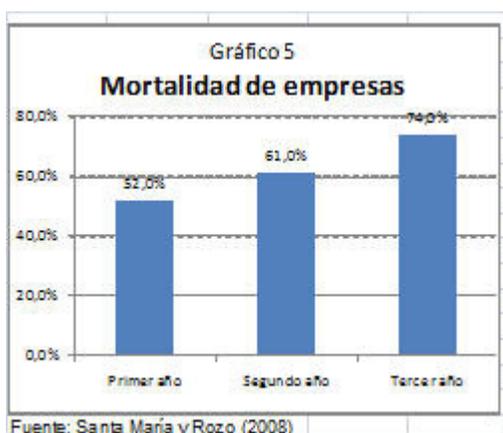
El artículo 2 de la presente ley busca articular los diferentes programas gubernamentales de desarrollo empresarial para que sirvan como instrumentos de promoción de la formalización. El propósito es revisar todos los programas existentes y diseñar nuevos programas, en caso de ser necesario, para que sirvan como “paquetes de beneficios” a las empresas que se formalicen. De igual manera, se prevén mecanismos para articular los programas gubernamentales con otros programas de desarrollo empresarial (por ejemplo, los de las Cámaras de Comercio y las Cajas de Compensación, entre los más importantes), para complementar esos paquetes y que las empresas perciban beneficios de corto plazo para quienes se formalicen.

Este artículo, a su vez, ordena al CONPES y al Comité Público - Privado de Formalización Empresarial hacer seguimiento periódico a la aplicación de esas medidas.

Progresividad en el cumplimiento de ciertas obligaciones tributarias, laborales y comerciales.

Como se señaló, uno de los problemas que más afectan la formalización empresarial en Colombia consiste en que las cargas para la micro y pequeña empresa que empieza son iguales que las que enfrenta una empresa grande, madura y consolidada. Las empresas recientemente creadas pasan por un período de aprendizaje y adaptación, en el que son más las inversiones realizadas que las utilidades recibidas y, por consiguiente, en el que las empresas aún no cuentan con el suficiente capital económico y social para enfrentar los riesgos que puedan llegar a amenazar su supervivencia. De hecho, las estadísticas

muestran que cerca del 75% de las empresas que se crean, mueren antes de completar el tercer año (Gráfico 5). Aquellas que lo logran, tienden a formalizarse naturalmente.



Es decir, tres de cada cuatro nuevas empresas quiebran durante sus primeros tres años de operación. El hecho de que las empresas recientemente creadas incurran en grandes gastos, cuenten con poca liquidez y ostenten una limitada capacidad de gestión hace que cualquier modificación en sus costos de operación, por pequeña que sea, afecte significativamente su análisis costo-beneficio y, por ende, su decisión de continuar y operar en la formalidad.

Las obligaciones económicas impuestas por ley, tales como los tributos, las cargas laborales no salariales y los costos de transacción de ciertos trámites, constituyen costos adicionales para las empresas, cuya onerosidad o incremento puede llevar a las nuevas empresas a decidir abandonar su actividad económica o desarrollarla en la informalidad. Como consecuencia de lo anterior y para efectos tanto de combatir la informalidad en las pequeñas empresas como de acompañarlas en su proceso de aprendizaje, es necesario disminuir las cargas económicas a esas empresas durante sus primeros años de operación.

Con base en lo anterior, es evidente que es un buen negocio para el Estado y la sociedad en su conjunto dejar madurar a las empresas antes de imponerles el 100% de las cargas de ser formal, lo cual no debe tener mayor costo fiscal y por el contrario es una efectiva medida para la creación de empresas y empleos formales que, por lo tanto, ayudará a ampliar la base de contribuyentes.

Con el fin de lograr tal objetivo, los artículos 3, 4 y 6 de la presente ley establecen un sistema de progresividad para el pago del Impuesto sobre la Renta y Complementarios,

para el pago de los aportes parafiscales (incluyendo los aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima), y para la expedición y renovación del registro mercantil, en beneficio de las pequeñas empresas creadas a partir de la promulgación de la Ley. Ese sistema, por una parte, permite que las nuevas pequeñas empresas favorecidas paguen sucesivamente el 0%, 0%, 25%, 50%, 75% y 100% de la tarifa plena del Impuesto sobre la Renta y de los aportes parafiscales anteriormente mencionados, así como el 0%, 50%, 75% y 100% de la tarifa establecida tanto para la expedición como para la renovación del registro mercantil, en sus primeros cuatro años calendario de operación, incentivando de esta forma su inserción y adaptación paulatina a la formalidad.

Con el objetivo de que dichas medidas tengan un efecto real en la práctica, es importante evitar que a las nuevas pequeñas empresas se les reduzca la liquidez, capacidad de gestión y, por ende, posibilidades de supervivencia, permitiendo que la administración tributaria les termine cobrando impuestos que no se van a generar, o se van a generar en un menor monto, por el pago progresivo de las cargas tributarias, laborales y comerciales anteriormente mencionadas. Como consecuencia de lo anterior, el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente ley establece que los beneficiarios de dicha progresividad no puedan ser objeto de retenciones en la fuente del Impuesto sobre la Renta en los cinco primeros años contados a partir del inicio de su actividad económica principal, ya que la retención en la fuente constituye un pago anticipado del impuesto, y por ende, carece de importancia en los casos en los que el impuesto es cero o en los que el impuesto es muy pequeño. Así mismo, el parágrafo 3 de dicho artículo determina que tales beneficiarios, no se encuentran obligados a tributar por el sistema de renta presuntiva contemplado en el artículo 188 de Estatuto Tributario durante el periodo de vigencia del mencionado beneficio (cinco años gravables). Lo anterior debido a que el sistema de renta presuntiva supone que los contribuyentes al menos obtienen una utilidad del 3% de su patrimonio líquido en un año gravable, y por consiguiente, los obliga a tributar sobre ese 3% cuando este último es mayor que el resultado de aplicar la tarifa del impuesto a la utilidades obtenidas por la correspondiente sociedad. Dado que artículo 3 de la presente ley pretende alivianar los costos tributarios de la empresas que se encuentran en su periodo de aprendizaje, evitando afectar su liquidez y capacidad de gestión, es de suma importancia que dicho beneficio no coexista con la tributación por renta presuntiva, la cual genera una tributación alternativa y más gravosa a la establecida en el artículo mencionado.

Dado que las pequeñas empresas, independientemente de si se encuentran en sus primeros años de operación, manejan flujos de inversión y de retorno muy reducidos (de montos bajos), cualquier modificación en su gasto o ingreso implica un alto impacto en sus finanzas. Como consecuencia de lo anterior, la relación costo-beneficio de ser formal de las pequeñas empresas es altamente sensible y puede verse modificada negativamente por un mínimo incremento u onerosidad de las cargas económicas requeridas por la legislación nacional. Es precisamente por esto que la decisión de ingresar o no a la formalidad, por parte de las pequeñas empresas, depende considerablemente de los costos adicionales que le signifique a cada negocio cumplir con las obligaciones legales exigidas por el Ordenamiento Jurídico Nacional. La injerencia de las cargas económicas legales en la decisión de ingresar o no a la formalidad adquiere una especial importancia en el caso de la tarifa corporativa del Impuesto sobre la Renta en Colombia, la cual equivale al 33% en el país mientras que en Chile es 17%, en Brasil 25% y en México 28%. Tal situación es especialmente preocupante en el sector comercio, hoteles y restaurantes, el cual concentra alrededor del 40% de la informalidad laboral del país. Es precisamente por lo anterior que es necesario alivianar los costos impositivos de las pequeñas empresas, con el objetivo de inclinar positivamente su relación costo-beneficio de ser formal y, con ello, no sólo atraer nuevas empresas informales hacia la legalidad, sino estimular su vinculación de un mayor número de trabajadores formales. Para lograr ese objetivo, en el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley de Formalización y Empleo se faculta a las personas que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales inferiores a mil (1.000) UVT, a pagar una tarifa para el Impuesto sobre la Renta y Complementarios correspondiente al 50% de la tarifa plena establecida en la Ley una vez finalicen los tres años de aplicación de los incentivo dispuestos anteriormente.

Finalmente, y con el fin de evitar que en el periodo de trámite legislativo de esta ley se congele la creación de nuevas empresas formales, y por ende de nuevos empleos formales, en el parágrafo transitorio del artículo 3 de esta ley se establece que las empresas que inicien su actividad económica principal entre el primero (1) de Julio de 2010 y treinta y uno (31) de Diciembre de 2010 podrán pagar una tarifa de 0% en el Impuesto sobre la Renta y Complementarios en el año gravable 2010. Lo anterior sin que dicha prerrogativa disminuya o afecte los cuatro años de progresividad establecidos en el artículo en mención. Así mismo, y con el objetivo de evitar que se congele la creación de nuevas empresas formales durante el trámite legislativo de la presente Ley, los parágrafos

transitorios de los artículos 4 y 6 establecen que las empresas que inicien su actividad económica principal entre el primero (1) de Julio de 2010 y treinta y uno (31) de Diciembre de 2010 serán titulares de los beneficios consagrados en dichos artículos, y por ende, que tanto la progresividad en el pago de los parafiscales (incluyendo los aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima) como en la expedición y renovación del Registro Mercantil les aplicará enteramente, y sin reducciones en los tiempos de dichos beneficios, a partir de la vigencia de la presente Ley.

De la misma manera, y con el fin de extender el impacto de la progresividad en las cargas económicas impuestas a las pequeñas empresas durante sus primeros cuatro años de operación y por ende de incentivar y facilitar su formalización, en el artículo 5 de la presente Ley se propone que el Gobierno Nacional promueva entre los Concejos Municipales y Alcaldes del país la aprobación de la progresividad en el pago del Impuesto de Industria y Comercio y su articulación voluntaria con los impuestos nacionales. Como mecanismo complementario, se considera fundamental promover entre los Concejos Municipales, Alcaldías, Asambleas Departamentales y Gobernaciones del país, la eliminación de los gravámenes que tengan como hecho generador la creación o constitución de empresas, así como el registro de las mismas o de sus documentos de constitución.

Con esas medidas de formalización se estima que unas 327.000 empresas se formalizarían en el sentido de obtener el registro mercantil (columna 9 del Cuadro 1). De esas empresas ya formalizadas se espera que en promedio unas 176.000 afilien en promedio dos de sus empleados (que representan la mitad del total del personal de una microempresa promedio). De esta manera, se espera generar unos 353.000 empleos con las medidas contempladas en el Título I.

CUADRO 1
EFFECTO CUMULATIVO DE FORMALIZACIONES SOBRE FORMALIZACION EMPRESARIAL Y EMPLEO

Tipo de empresa	Empresas constituidas (Total a 2008)		Personal empleado en actividades económicas				Empresas sin registro mercantil		Empresas que por efecto de la Ley se formalizan en el registro mercantil				Empresas que por efecto de la Ley se formalizan en el registro mercantil		Efecto de la Ley en el empleo (en millones de personas afiliadas a 2010)		
	Número	%	Número	%	Porcentaje a 2008 o 2009	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Porcentaje a 2010	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
Totales	4.888.648	88,2%	8.977.882	88,0%	4	88,2%	731.760	88,0%	228.020	88,0%	276.000	88,0%	276.000	88,0%	276.000	88,0%	353.000
Pequeñas	3.574.000	82%	6.381.400	87%	40	82%	5.237.000	86%	1.512.000	86%	750.000	86%	750.000	86%	750.000	86%	1.027.000
Medianas	6.787	0,1%	1.439.470	11,9%	111	0,1%	240										
Grandes	1.317	0,0%	2.157.012	18,2%	1.333	0,0%	1.523										
Total	4.888.648	88,2%	8.977.882	88,0%	4	88,2%	731.760	88,0%	228.020	88,0%	276.000	88,0%	276.000	88,0%	276.000	88,0%	353.000

Fuente: ICFE con base en DIT, Cenc, Banco Mundial (2008).

TÍTULO II: INCENTIVOS PARA EL EMPLEO JUVENIL Y FEMENINO

Como se indicó, uno de los principales retos que enfrenta el país actualmente es la generación de empleo formal. Por ende, lograr que los colombianos, y en especial que los más jóvenes las mujeres mayores de 40 años, tengan acceso a empleos formales y que perciban un ingreso estable que mitigue los riesgos de vulnerabilidad se ha convertido en un objetivo de Estado y uno de los pilares principales en la presente Ley que, adicionalmente, surge del diálogo con el partido liberal y del partido conservador.

En este sentido, los artículos contenidos en el Título II, proponen medidas enfocadas a atender dos de los principales cuellos de botella que tiene la generación e inserción de los jóvenes y las mujeres adultas para obtener empleo formal: (i) disminuir los altos costos laborales no salariales; y (ii) facilitar la contratación formal de esta población.

Si bien es cierto la Ley en principio buscaba dirigirse a una población vulnerable como lo eran los jóvenes, quienes debido a su falta de experiencia, y pese a haber completado sus estudios, no lograban encontrar un empleo que les permitiera recibir una retribución a su trabajo y poder ser parte del Sistema de Salud y del Sistema de Pensiones, no es menos cierto que las mujeres son otro grupo población vulnerable al cual se busca ayudar con el capítulo ¿? contenido en la presente ley.

Las mujeres que son el 52% de la población en Colombia, según las diferentes estadísticas, cada vez son las más golpeadas por el desempleo. Son múltiples las razones para que las mujeres tengan que retirarse de la vida laboral y son mayores éstas al momento de reintegrarse al mercado laboral. Por ello las políticas públicas que se plantean no pueden seguir siendo ajenas a este problema, no pueden seguir ignorando las brechas que hay entre hombres y mujeres a nivel de oportunidades laborales, de ingreso salarial y de cotización a los diferentes fondos de pensiones.

Se trata de un tema de gran importancia y que no solo compete a nuestro país. Recordemos que la [Declaración del Milenio](#) fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la [Cumbre del Milenio](#) de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000, dentro de los cuales está Colombia. De los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), ocho ambiciosos objetivos que se intenta alcanzar para 2015, dos se relacionan directamente con la materia: [Objetivo 1, Erradicar la pobreza extrema y el hambre](#); y [Objetivo 3, Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer](#).

Las mujeres son una población bastante heterogénea en comparación con los hombres, a pesar de ser más de la mitad de la población colombiana, las mujeres estadísticamente cada vez tienen mayor esperanza de vida que a los hombres, pero en condiciones cada vez menos favorables frente éstos.

Descuento en el Impuesto sobre la Renta de los aportes parafiscales

Como se ha indicado, una de las principales causas para que, tanto empresas como individuos decidan no generar o insertarse en un empleo formal, es el hecho de que la relación costo-beneficio de hacerlo sea negativa. De acuerdo al Reporte Global de Competitividad 2008-2009 del Foro Económico Mundial, Colombia se clasifica entre los países con costos laborales no salariales más altos, ubicándose en el puesto 110 entre 134 países (donde 134 es el país con mayores costos laborales no salariales), convirtiéndose así en uno de los obstáculos para el desarrollo de un pilar competitivo en materia de mercado laboral.

Ahora, si a los costos no salariales se suma en los últimos años la adopción de una serie de exenciones tributarias que buscan estimular la inversión a través de una reducción en el costo del capital, encontramos que se ha creado una distorsión en la relación capital/trabajo que está generando incentivos perversos hacia la sustitución subóptima de los factores de producción. Considerando que las empresas responden a estos incentivos, la inversión en capital ha venido sustituyendo la generación de empleo formal agravando el obstáculo que busca superar la presente Ley.

Para lograr revertir esta situación, es indispensable priorizar la generación masiva de empleo formal como un eje central de la política económica en Colombia, alineando los incentivos correctos para que los empleadores respondan positivamente, sin afectar los ingresos de los trabajadores. De esta manera, los artículos 8 y 9 proponen incentivar la generación de nuevos empleos formales para los jóvenes menores de veintiocho (28) años y para las mujeres mayores de 40 años disminuyendo los costos de vinculación al sector formal de la economía al hacer descontables de los impuestos para los efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, los aportes parafiscales (SENA, ICBF y Cajas de Compensación) y los aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a su contratación formal.

Con el fin de focalizar de forma directa el incentivo hacia la generación del empleo formal para jóvenes, se propone introducir una discriminación positiva que filtre a los beneficiarios del descuento por fecha de nacimiento en el momento en que acceden al beneficio. Además con el fin de focalizar el incentivo hacia la generación de nuevos empleos y evitar que se produzca un reemplazo de trabajadores, se propone condicionar el descuento a la ampliación de la cantidad de empleados y del valor total de la nómina. De igual manera, como se plantea esta estrategia como una medida de choque temporal, sólo se va a aplicar el beneficio por la vigencia estipulada en la Ley para el presente artículo.

Las condiciones para que aplique el descuento planteado son las siguientes: (i) los valores solicitados como descuento tributario (aportes a SENA, ICBF, Cajas de Compensación, aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima) no podrán ser solicitadas como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta, so pena de recuperar dos veces el mismo costo o gasto; y (ii) para aceptar como descuento en la determinación de la Renta los aportes parafiscales se debe estar a paz y salvo por estos conceptos, es decir, reconocer sólo los “efectivamente pagados”, lo cual limita la posibilidad de solicitar lo causado y por ende garantiza que no crezca la cartera de aportes parafiscales.

Debe indicarse que la fórmula propuesta busca mantener inalterado el esquema de financiación de las entidades beneficiarias de los aportes parafiscales, las cuales por el contrario van a verse fortalecidas con el mecanismo propuesto, ya que van a aumentar la base de empresas formales que cotizan los aportes parafiscales.

Con respecto a las mujeres, el proyecto contempla que también se tenga un tratamiento especial por efecto de las desventajas a nivel laboral, traducidas entre otros aspectos en la falta de acceso a la seguridad social, que se derivan de la maternidad y el cuidado de los hijos. Por efecto de estos dos últimos, las mujeres ven interrumpida su trayectoria laboral. Durante la crianza de los hijos y aún después de ello, las mujeres tienen graves dificultades para reinsertarse al mercado laboral. Esto trae como consecuencia disminución de sus ingresos y exclusión de los sistemas de seguridad social debido a la baja densidad de cotización. En especial, es importante como esta interrupción afecta el acceso de la mujer a una pensión al final de su vida. Los estudios muestran que los ahorros para pensiones de las mujeres son significativamente mucho menores a los de los hombres por efecto, entre otros factores, por sus problemas de reinserción laboral después de tener

hijos (Laserna y Gómez 2009). Se estima que con estas medidas se generarían unos 150.000 empleos para los jóvenes y alrededor de unos 20.000 para las mujeres.

TRATAMIENTO ESPECIAL PARA ZONAS FRONTERIZAS

¿Cómo armonizar el ánimo de lucro con el bienestar general en un país con profunda desigualdad social? Es una de las preguntas que intenta responder el proyecto de ley sobre formalización empresarial y generación de empleo. Sin embargo, la respuesta no es suficiente cuando en lugares con desigualdad profunda y aguda, se trata de crear, formalizar y generar empleo. En síntesis, las medidas que pretende este Representante, consisten en un tratamiento desigual a zonas que son desiguales; trato que se ve justificado sin violar el artículo 13 de la Constitución, en el entendido que el trato desigual se busca para igualar a las zonas que tienen territorios de frontera y no tienen vías de acceso directo frente a las zonas que sí tienen, lo cual les genera un mayor desarrollo empresarial y por lo mismo, mayores posibilidades de generar empleo.

La constitución política de 1991 establece en su artículo 334 inciso 2 que: *“el estado, de manera especial, interpondrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”*. A su vez, el artículo 366 señala: *“el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades insatisfechas (...)”*. Con las medidas pretendidas el gobierno nacional podrá dar cumplimiento, en materia de formalización y generación de empleo, en las regiones que sean zona de frontera, no tengan infraestructura vial de acceso directo desde el centro del país debido a sus complejas condiciones geográficas, su tasa de desempleo sea superior al 50 %, su INBI sea alto, su participación porcentual PIB sea pírrico y que tengan alto porcentaje de población indígena, a los artículos de la Constitución Política citados.

En relación a los Departamentos que cuentan con territorios fronterizos y ausencia de infraestructura vial de acceso directo, las cifras indican su tratamiento especial:

Guainía.

Tasa de desempleo: 70%. INBI: 60.6 %. Zona de frontera: sí. Participación porcentual PIB: 0.0 %.

Amazonas.

Tasa de desempleo: 50%. INBI: 44.4 %. Zona de frontera: sí. Participación porcentual PIB: 0.1 %

Vaupés .

Tasa de desempleo: 50%. INBI: 54.8 % Zona de frontera: sí. Participación porcentual PIB: 0.0 %.

Con todo, las circunstancias de hecho en las que se encuentran estas entidades territoriales, hacen que los costos de los bienes y servicios sean tres veces superiores a los costos normales, por lo cual, el trato diferenciado se justifica con fines de equidad y justicia social. Si la actual situación persiste es difícil para los destinatarios de esta ley, formar o formalizar empresa en los Departamentos señalados, y aún más, contribuir a la generación de empleo que se pretende, y la formulación de las medidas ayuda a que la situación, por lo menos, en término empresarial, cambie.

Para concluir, se busca que los artículos 3 y 4, extiendan los incentivos y la progresividad siga otros parámetros para los Departamentos de Guainía, Amazonas y Vaupés. Esto con el fin de otorgar verdaderos incentivos que puedan motivar a los empresarios informales a formalizarse y a los nuevos empresarios a crear empresa con más posibilidades de vida útil, lo que traerá como consecuencia, el objetivo que persigue el proyecto de ley 057 de 2010: la disminución del desempleo para estas zonas señaladas.

TITULO III: SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA FACILITAR LA FORMALIZACIÓN

Uno de los principales obstáculos para la creación de empresa y la generación de empleo formal en Colombia es el exceso de trámites y requisitos que dificultan la relación de los empresarios y ciudadanos con los organismos y entidades de la Administración Pública. Superar esta limitación se convierte entonces en un elemento importante para la generación de competitividad en el país ya que genera credibilidad en las instituciones públicas y consolida la confianza inversionista y ciudadana. Con base en lo anterior, se

decide enfocar uno de los componentes esenciales de esta Ley en racionalizar los trámites y procedimientos administrativos laborales y comerciales con el fin de mejorar la eficiencia y transparencia entre la gestión de las instituciones y el aparato productivo, disminuyendo así los costos de transacción de pertenecer al sector formal de la economía.

Simplificación de trámites laborales

En primera medida en materia laboral, se encuentra que la aprobación previa del reglamento de trabajo por parte del Ministerio de la Protección Social en la actualidad no agrega mayor valor, ya que la validez y poder de este documento la otorga el proceso de discusión y concertación que se lleva a cabo con los trabajadores, quienes deben aprobar y convenir sus componentes. Es así que la supresión de la aprobación previa de este trámite, incluida en el artículo 12 de la presente Ley, busca agilizar y volver más oportuna la aplicación del reglamento considerando que el proceso de concertación actualmente no surte ningún trámite ante el Ministerio de la Protección Social a menos que los trabajadores explícitamente lo soliciten.

Es importante aclarar que al modificar el artículo 119 del Código Sustantivo del Trabajo no se excluye al empleador de la obligación de elaborar el reglamento y darlo a conocer a los trabajadores y/o al sindicato. De igual manera, tampoco suprime la competencia del Ministerio de ejercer el control sobre este documento a través del Inspector de Trabajo quien en sus visitas deberá asegurarse que el reglamento no vaya en contravía de la Constitución y/o la Ley.

En cuanto a los Artículos 14 y 15 del presente proyecto de Ley, se tiene que el artículo 151 del Código Sustantivo del Trabajo establece que los inspectores de trabajo pueden autorizar por escrito, préstamos, anticipos, deducciones, retenciones o compensaciones del salario mediante providencia en la que fijará la cuota que puede ser objeto de deducción o compensación y el plazo para la amortización.

Partiendo del hecho de que el contrato de trabajo es consensual y que empleador y trabajador son personas completamente capaces para adquirir derechos y contraer obligaciones, es posible afirmar que así como están en capacidad de fijar las condiciones de trabajo, también lo están para establecer las condiciones a que deben sujetarse los préstamos, de donde resulta improcedente que deba ser el Estado el que tenga que

autorizar un préstamo, anticipo, deducción, compensación o retención de salario, cuando estos libre y voluntariamente lo pactan.

A su vez, el numeral 1º del artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, establece que el Ministerio podrá autorizar que se pague en dinero hasta la mitad de las vacaciones en casos especiales de perjuicio para la economía nacional o la industria. El artículo 15 del presente proyecto de ley, modifica el numeral 1 del Artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo con el fin de eliminar las exigencias de aprobación por parte del inspector de trabajo referentes a la compensación en dinero de las vacaciones. El objetivo de esta medida es permitirle al trabajador que acuerde dicha monetización con el empleador de forma directa, ya que son estos dos agentes quienes mejor conocen los casos excepcionales para los cuales puede aplicar esta necesidad que en muchas ocasiones, puede surtir de manera imprevista. Exigir la autorización de un intermediario prolonga el proceso que por su naturaleza tiende a ser simple y de carácter urgente.

Tanto el contenido del artículo 151 como el del 189 numeral 1º del Código Sustantivo de Trabajo CST, resultaban adecuados a las condiciones sociales, económicas y culturales existentes en el país en los años 50, pues la economía era muy débil y la industria apenas estaba surgiendo en forma incipiente, todo lo cual ha cambiado sustancialmente, por lo que se hace necesario actualizar el ordenamiento jurídico.

Simplificación de trámites comerciales

En materia comercial, a pesar de los avances en materia de simplificación del régimen de insolvencia empresarial contenidos en la Ley 1116 de 2006 y sus correspondientes decretos reglamentarios, el proceso de cierre voluntario de empresas aún es complejo y demorado debido a la cantidad de trámites y plazos que éste requiere. Esta falta de claridad y dificultad en los mecanismos de salida, afectan la decisión de un empresario de crear empresa formal. Es por eso que los Artículos 19 a 36 tratan de solucionar diversos tópicos en este sentido.

El artículo 19 permite el perfeccionamiento por documento privado de la disolución por decisión de los asociados de una empresa con el fin de establecer reglas claras y sencillas para el proceso de disolución de la misma. Con esto se suprime la exigencia que existe en este momento de cumplir con las formalidades exigidas para las reformas del contrato social, pues esto implica no solamente la decisión de los asociados adoptada de acuerdo

con las mayorías establecidas en la ley o en el contrato social, sino la correspondiente escritura pública y la inscripción en el registro mercantil. de esta manera se suprime la obligatoriedad de escritura pública y la decisión surte efectos desde el momento en que el acta respectiva se inscribe en el registro mercantil. Igualmente, amplía de 6 a 18 meses el término para que los asociados puedan adoptar los mecanismos necesarios tendientes a evitar la disolución de la compañía, cuando se ha presentado alguna de las causales legales o estatutarias que así lo exigen, otorgando más tiempo a los socios para buscar alternativas y soluciones que les permitan preservar la empresa y por tanto la fuente de empleo. Por su parte, el artículo 20 sobre liquidación privada de sociedades sin pasivos externos, simplifica el trámite, a partir de la elaboración del inventario, en donde se constata que se carece de pasivo externo y se ordena la presentación de la cuenta final de liquidación. Se trata de evitar dilaciones innecesarias en la liquidación del patrimonio social, cuando quiera que la sociedad permaneció inactiva, sin contraer pasivos con terceros o los haya cancelado totalmente. En el régimen vigente deben adelantar un trámite que tiene como presupuesto fundamental la existencia de activos y pasivos, fundamento que no existe en sociedades que no desarrollaron actividad empresarial.

A continuación se hace una breve descripción de algunos otros artículos sobre trámites sociales y los problemas que solucionan. Con el artículo 21 sobre depósitos de acreencias no reclamadas se pretende eliminar un obstáculo que constituye para terminar la persona jurídica el hecho del desaparecimiento del acreedor, razón por la cual se considera adecuado establecer el depósito judicial para dar por cancelada la obligación. El artículo 22 sobre adjudicación adicional se busca dirimir la ausencia de regulación frente al apareamiento de activos de una sociedad que ya está liquidada, acudiendo a las normas de la sucesión previstas en el código de procedimiento civil. Se estima conveniente establecer unas reglas que sean propias y respondan a la estructura societaria con actuaciones ágiles, cuyo costo lo asuma el adjudicatario del bien o los bienes que aparecen. En cuanto al artículo 23, hoy día se tiene que el artículo 255 del código de comercio señala que los liquidadores serán responsables ante los asociados y ante terceros de los perjuicios que se les causen por violación o negligencia en el cumplimiento de sus deberes; sin embargo, no establece una acción que asegure la reparación de los perjuicios, por lo cual se pretende dar el cauce procesal que asegure una decisión oportuna frente a quienes fueron perjudicados con la actuación de un liquidador.

En cuanto a la reactivación de sociedades y sucursales en liquidación (Artículo 24), la fusión impropia y la reconstitución, previstas en el código de comercio, son las figuras a que se acude con el objeto de que una sociedad que ha iniciado su proceso liquidatorio regrese a su actividad empresarial. Hoy día el trámite que debe seguirse es el de la fusión con un requisito extremo como es el de la unanimidad y con dificultades interpretativas frente al término dentro del cual puede llevarse a cabo la operación. La precisión en cuanto a mayoría, trámite y término previsto en este artículo permitirá que se adopte una decisión de reactivación bajo reglas más claras, precisas y flexibles

Por otra parte, desde el 2009, Colombia logró adoptar el tratado sobre el derecho de marcas y su reglamento mediante la Ley 1343, asumiendo unos compromisos internacionales en materia de propiedad industrial que busca simplificar y agilizar los requisitos y procedimientos administrativos exigidos por las oficinas de propiedad industrial de cada país y, al mismo tiempo, armonizar requisitos de forma entre los países contratantes para así poder dar más garantías a las personas que registran una marca en otra nación fuera de la propia. El artículo 36 de la presente Ley excluye de la presentación personal de los poderes para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio relacionados con el registro de signos distintivos y nuevas creaciones, con el fin de simplificar el trámite para el empresario solicitante de una patente o de un registro de marca y de los demás trámites relacionados de los poderes para adelantar trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

Bajo este Título también se incluye el Artículo 38 sobre la permanencia de los derechos derivados del SISBEN durante un año después de que el beneficiario haya sido vinculado por un contrato de trabajo. Con esto se trata de contrarrestar el hecho de que muchas personas informales no quieran formalizarse por el hecho de mantener los beneficios que otorga estar clasificado en los niveles 1 y 2 del Sisben. Entre estos beneficios se cuentan los cupos en el régimen subsidiado en salud, el acceso a los restaurantes escolares del ICBF, el subsidio del programa Familias en Acción, el subsidio de vivienda entre otros. Esta medida incentiva la movilidad desde el sector informal hacia el formal mejorando las coberturas en los regímenes contributivos. Igualmente mejora la cobertura en el sector rural en donde la mayoría de empleos son informales y donde la mayoría de personas están clasificadas como potenciales beneficiarios de muchos servicios y subsidios del Estado.

TÍTULO IV: MECANISMOS DE CONTROL Y OTRAS DISPOSICIONES

Mecanismos de control y sanciones para quienes pretendan beneficiarse indebidamente de la presente Ley.

Como se mencionó anteriormente, el concederles a las pequeñas empresas que aún se encuentran en su periodo de supervivencia, aprendizaje y adaptación la posibilidad de pagar progresivamente o descontar algunas cargas económicas legales constituye una discriminación positiva a su favor. Lo anterior debido a que tales medidas les otorgan un trato preferencial a dichas empresas, con el fin de compensar situaciones desfavorables que las afectan, y por ende, colocarlas en una posición de igualdad real ante las demás. Dado que los artículos 3, 4 y, 6 de esta Ley únicamente pretenden beneficiar a las nuevas pequeñas empresas, es de fundamental importancia generar un mecanismo de control que impida que las compañías establecidas y consolidadas se beneficien indebidamente de los mismos.

Buscando lograr tal objetivo, los artículos 39 y 40 del articulado establecen que: 1) no pueden acogerse al beneficio las pequeñas empresas constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, en las cuales el objeto social, la nómina, el o los establecimientos de comercio, el domicilio, los intangibles y los activos que conformen su unidad de explotación económica, sean los mismos de una empresa disuelta, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley; 2) las pequeñas empresas que se hayan acogido al beneficio y permanezcan inactivas serán reportadas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para los fines pertinentes; y 3) que quienes suministren información falsa para éstos propósitos deben pagar el valor de las reducciones obtenidas y una sanción del doscientos por ciento (200%) del valor total de los beneficios. Lo anterior con el fin de evitar que las empresas existentes en la actualidad se beneficien indebidamente de la progresividad en el pago de los aportes parafiscales o en la renovación del registro mercantil, así como de los descuentos de algunas cargas económicas legales, liquidando sus sociedades actuales o usando información falsa para tales propósitos.

Adicional a lo anterior, se incorpora la labor de control y seguimiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), al problema de acceso indebido a los beneficios de la presente Ley.

Depuración del Registro Mercantil

En la actualidad, las Cámaras de Comercio no cuentan con un mecanismo legal que les permita exigir el cumplimiento de las obligaciones de las sociedades, propietarios de establecimientos de comercio y comerciantes, de mantener actualizada la información y darle al registro mercantil la importancia que merece, al renovar su matrícula y cancelar oportunamente los derechos derivados de la misma.

Se hace entonces necesario determinar correctivos que permitan a las Cámaras de Comercio, de manera permanente, depurar la información que sobre registro se tiene, y de sancionar a las sociedades, establecimientos de comercio y comerciantes, que no cumplan con el deber legal de renovar oportunamente el registro mercantil.

Para ello, se propone facultar a las referidas corporaciones para retirar de su base datos a las sociedades, establecimientos de comercio y comerciantes que no renueven o no hayan renovado la matrícula mercantil. Así mismo, para decretar la disolución y estado de liquidación de las sociedades que incumplan tal deber, en las mismas condiciones.

Atentamente,

Por el Honorable Senado de la República

JUAN

Coordinador

Senador de la República

MARIO

LASERNA

BERNABÉ

Senador de la República

CELIS

CARRILLO

JOSÉ

Senador de la República

DARÍO

SALAZAR

CRUZ

CAMILO

Senador de la República

SÁNCHEZ

ORTEGA

GERMÁN

Senador de la República

DARÍO

HOYOS

Por la Honorable Cámara de Representantes,

CARLOS

Coordinador

Representante a la Cámara

ALBERTO

CUENCA

CHAUX

GERARDO

Coordinador

Representante a la Cámara

TAMAYO

TAMAYO

SIMÓN

Coordinador

Representante a la Cámara

GAVIRIA

MUÑOZ

GERMÁN

Representante a la Cámara

ALCIDES

BLANCO

ALVAREZ

JAIME

Representante a la Cámara

RODRÍGUEZ

CONTRERAS.

NANCY

Representante a la Cámara

DENISE

CASTILLO

GARCÍA

FABIÁN

Representante a la Cámara

FELIPE

OROZCO

VIVAS

BUENAVENTURA

Representante a la Cámara

LEÓN

LEÓN