

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN:

**IMPACTO DE LOS BENEFICIOS PROMOVIDOS POR LA LEY DE
FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL Y LABORAL EN COLOMBIA**

ESTUDIANTE:

RONALD JOSÉ CAMAÑO VEGA

ASESOR:

Dr. ANDRÉS ANTONIO ALARCÓN LORA

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
PROGRAMA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
CARTAGENA DE INDIAS D.T. y C.
2014**

CONTENIDO:

- I. Introducción.**
- II. Generalidades de la Formalización Laboral y Empresarial.**
- III. La Informalidad Empresarial y Laboral en Colombia.**
- IV. Marco Normativo de la Formalización Empresarial en Colombia.**
- V. Beneficios e Incentivos propuestos por la Ley de Formalización.**
- VI. Evaluación del Impacto que han Producido los beneficios Propuestos por la Ley 1429 de 2010.**
- VII. Efectos de la Reforma Tributaria, Ley 1607 de 2012, sobre los beneficios de la Ley de Formalización.**
- VIII. Conclusiones.**

I. INTRODUCCIÓN:

La Ley de formalización empresarial y Laboral --Ley 1429 de 2010--, se ha mostrado como una vía amigable para que los nuevos microempresarios se acojan a ella, invitándolos a que se sirvan de los beneficios Laborales, Mercantiles y Tributarios propuestos por la misma, a cambio de que estos accedan de manera formal al escenario de la economía Nacional. En este escrito, se hace un recorrido documental por el tema de la formalización empresarial y laboral en Colombia, buscando definir si las prerrogativas establecidas en la Norma objeto de estudio son operantes en el contexto social y económico, y constatando si el efecto resultante de su aplicación alcanza las expectativas de los beneficiarios, y confrontando lo dispuesto en normas posteriores que de acuerdo a lo manifestado por los mismos comerciantes y dentro de lo que respecta en mi experiencia como asesor empresarial a nivel regional, contrarrestan su efecto en términos de costo-beneficio para el empresario,

Los temas sociales y económicos hacen parte de la línea investigativa del Grupo de Investigación de Derecho del Trabajo y Seguridad Social y así mismo, dentro del Semillero de Reorganización Empresarial, le hemos dado la debida importancia, puesto que es el desarrollo económico y social, la base del progreso de cualquier país, en nuestro caso: Colombia, cuyo Congreso ha expedido la ley 1429 de 2010, mas conocida como ley de Formalización empresarial y de Formalización del empleo, mediante la cual incentiva a las Nuevas Pequeñas Empresas y a las Pequeñas Empresas Preexistentes para que se inscriban en el Registro Mercantil y para que vinculen formalmente a nuevos trabajadores; a cambio de que estas se hagan beneficiarias de exenciones y descuentos en materia tributaria, comercial y laboral, que garanticen la sostenibilidad, por lo menos, en sus primeros años.

Estas prebendas son asimiladas como una medida noble y pacífica para aquellos emprendedores interesados en desarrollar sus ideas de negocio, quienes, al no contar con el capital suficiente, habían visto postergadas sus intenciones de hacer realidad sus iniciativas. Igualmente los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, que arriesgan sus recursos en un mercado competido, han confiado en la propuesta legal para entrar a nuestra economía de manera formal, en busca de la prosperidad como empresario y como persona, que a su vez le permita, no solo atender su natural ánimo de lucro, sino también, darle la posibilidad de cumplir con los deberes y obligaciones de las personas y ciudadanos, habitantes de nuestro país, refiriéndonos más exactamente a lo dispuesto en el artículo 95, numeral noveno de la Constitución Política Nacional % Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad+(ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE , 1991)

Pero estos sujetos, vinculados en forma directa con el objetivo de la Ley de Formalización, ven afectados sus intereses de progreso con medidas que surgen posteriormente a lo inicialmente dispuesto y que por consiguiente, le cambian el panorama a sus expectativas de rentabilidad y que a la postre, conlleva al desvanecimiento de los motivos legales por los cuales % se la jugaron+ con la Formalización, tanto empresarial como laboral. Muy puntualmente nos referimos al hecho de que luego de dos años de expedirse la Ley 1429 de 2010, se expidió la Ley 1607 de 2012, una Reforma tributaria mediante la cual, el Congreso de la República, le da vida a un nuevo impuesto, el Impuesto de Renta para la Equidad . CREE-, con el cual contrarresta los efectos de los beneficios propuestos en la ley de Formalización.

Es precisamente este desvanecimiento el que describimos en este trabajo, mediante una investigación descriptiva y documental en la que nos planteamos como objetivo principal, determinar si: son operantes los beneficios establecidos para los empresarios que se acojan a la Ley de Formalización? Interrogante que pretendemos solucionar mediante el análisis de informes y de estudios especializados en el tema, llevados a cabo por autoridades nacionales en materia Mercantil, Laboral y Fiscal.

Asimismo y de forma concreta, buscamos determinar si los Nuevos Pequeños Empresarios, que se acojan a la Ley, pueden gozar de manera efectiva de los beneficios que ella promueve, considerandola gestión administrativa que le implica desplegar al Pequeño empresario para poder cumplir con los protocolos requeridos por la misma norma y sus reglamentaciones. De igual manera nos proponemos establecer si se evidencia confianza inversionista en lo planteado por la Ley estudiada, teniendo en cuenta la cantidad de inscritos en el registro mercantil en el año de su entrada en vigencia con respecto a los

solicitantes empadronados que superan los requisitos. También evaluaremos si es posible que, en términos de costo-beneficio para el microempresario, es viable acogerse a las prebendas dispuestas en esta Ley, una vez conocidos las nuevas disposiciones de la Reforma tributaria de 2012.

Este trabajo se hizo sobre una base metodológica de corte socio-jurídico, haciendo un estudio de instituciones jurídicas como leyes, decretos, resoluciones, etc., relacionando lo que está dispuesto en el texto de las Normas objeto de estudio con lo que resulta en la práctica al ser implementadas en el contexto social en el que operan las mismas. (RODRIGUEZ GARAVITO, 2013)

Asimismo, se desarrolla de acuerdo a una tipología Descriptiva-Documental, pues comprende una serie de principios teóricos de carácter objetivo, cuya principal fuente de consulta son los libros y documentos que contienen la doctrina y/o conceptos relacionados. (MONROY SIERRA, 2004)

Son eminentemente los documentos impresos como son la doctrina y el mismo texto de la norma en estudio, lo que hemos utilizado como base de la información para nuestro análisis, pero también se consultaron los sitios web oficiales de las autoridades que a nivel nacional brindan la orientación y la reglamentación al respecto, a modo de fuente secundaria o complementaria.

Para el proceso de detección de la literatura y de otros documentos nos apoyamos en lo aconsejado por el profesor Roberto Hernández Sampieri, quien distingue tres tipos básicos de fuentes de información a saber: A) Fuentes Primarias o Directas, lo cual constituye el objeto de una investigación bibliográfica o de revisión de literatura, pues proporciona datos de primera mano. Ej.: Libros, Revistas, Monografías, y Documentos Oficiales. B) Fuentes Secundarias, las cuales comprenden compilaciones y resúmenes, así como listados de revistas publicadas y relacionadas a un área específica de conocimiento. Es decir, reprocessan la información de las fuentes primarias. Ej: Revistas de artículos Memorias de eventos o Tesis. C) Fuentes Terciarias son documentos que compendian nombres y títulos de revistas y otras publicaciones periódicas, boletines de prensa, blogs y sitios web. (HERNANDEZ SANPIERI, 2007)

Adicionalmente para nuestro trabajo apelamos a la Descripción de un fenómeno específico en los distintos estadios de su desarrollo evolutivo. Por lo que la disertación se desenvuelve en torno a la comparación de los distintos estadios evolutivos del fenómeno para ver qué cambios se presentaron, por lo que, como dice el profesor Giraldo Ángel, las características que se describen en cada uno de ellos deberían ser las mismas, o al menos debe destacarse el hecho de que a

partir de determinado estadio aparecerá una característica que no existía, o desaparecerá una que estaba presente+. (GIRALDO ANGEL, 2002)

II. GENERALIDADES DE LA FORMALIZACIÓN LABORAL Y EMPRESARIAL

Empezaremos por conceptualizar lo pertinente al tema, por lo que manifestamos que según la Real Academia Española de la Lengua, Informal es ~~%~~ aquello que no guarda las formas y/o reglas prevenidas+, y Formalizar es, según esta Institución, ~~%~~ dar forma a algo; revestir algo de requisitos legales; concretar, precisar; dar carácter de seriedad a algo que no lo tiene+. Pero, siendo más específicos en el área temática que contextualiza nuestro trabajo, decimos que se han venido realizando desde las entidades gubernamentales y estatales, algunas aproximaciones a lo que se puede definir como ~~%~~ empresa informal+ o ~~%~~ persona informal+. Dentro de las cuales tenemos lo siguiente: ~~%~~ una empresa informal es aquella que está operando sin matrícula mercantil, o no la ha renovado. Y una persona informal es aquella que no está afiliada a los regímenes contributivos en salud y pensiones ni a riesgos profesionales+(Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Asimismo, citamos que la informalidad según la definió el Ministerio de Industria y Turismo en 2009, es ~~%~~ la ejecución de una actividad económica sin sujeción a las obligaciones establecidas para el desarrollo de la misma, por parte de la normatividad vigente (por ejemplo, el pago de impuestos, el registro mercantil o la afiliación de los trabajadores a la seguridad social) esto es, el no cumplimiento de las obligaciones legales por parte de la empresa+.

De acuerdo a lo expuesto en el primer informe de aplicación de la Ley 1429 de 2010, elaborado por la Coordinación de Estudios Económicos de la Unidad Administrativa Especial: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales . DIAN-, ~~%~~ se entiende por empresa informal. La actividad económica desarrollada por una pequeña empresa, que para el ejercicio de su actividad no cumplió, antes de la vigencia de la Ley 1429 de 2010, con la obligación de su inscripción en el Registro Mercantil+(DIAN, 2012).

También citamos al Gobierno proponente de la Ley, quien cuando presentó al Congreso de la República el proyecto de Ley de Formalización y primer Empleo el pasado 19 de agosto de 2010, el texto inicial en el numeral 1 del primer artículo traía una definición de empresa informal que, de haberse acogido, habría

terminado con las distintas interpretaciones que se han venido construyendo en los últimos años en nuestro país. Esta definición rezaba así: **Empresas Informales**: para los efectos de esta ley se entenderán por empresas informales las unidades productivas que siendo lícitas desarrollen su actividad económica en incumplimiento de los requisitos legales establecidos en el Ordenamiento Jurídico Nacional. A pesar del avance notable que se presentaba en relación con una definición legal del concepto de empresa informal contenido en el mencionado proyecto de Ley, en el Congreso de la República, los debates que se suscitaron en plenarias y comisiones de la corporación, terminaron por eliminar esta definición propuesta y en su lugar se incorporaron los términos de informalidad por subsistencia e informalidad por capacidad de acumulación, las cuales no responden al tipo de unidad de carácter económico-empresarial que solicita intervenir en Colombia y al cual va dirigido el plan de estímulos e incentivos legales.

Es precisamente esta falta de unidad en cuanto a la definición legal de lo que debemos entender como empresa informal, lo que impide finalizar el debate por parte de las distintas instituciones públicas y privadas, gremios, academia y otros actores interesados en aportar solución a este fenómeno, y al mismo tiempo dificulta el diseño de una estrategia regional y nacional para la implementación de acciones que promuevan una nueva cultura ciudadana de la formalidad y la legalidad, que ayude a disminuir los altos niveles de informalidad empresarial y laboral que se muestran en el desarrollo de las distintas actividades económicas en Colombia.

El estímulo al crecimiento y el progreso económico de las empresas, vía otorgamiento de beneficios e incentivos legales que permitan a los empresarios un acceso gradual a servicios financieros y no financieros que lleven a la consecución de un mejor desempeño y competitividad, y por ende sostenibilidad, y la generación seria de puestos de trabajo dignos y de calidad, son algunos aspectos en los que sí están de acuerdo las instituciones referidas anteriormente, a pesar de todo. Organismos como las Cámaras de Comercio, han constatado que es debido a la fragilidad de la estructura empresarial, y la vulnerabilidad en la que se encuentran los microempresarios con respecto a su entorno, las variables a las que responde el incumplimiento de lo ordenado por las normas relacionadas al formalismo empresarial y laboral.

Asimismo, en el inciso tercero del artículo segundo se define los tipos de informalidad de empleo, estableciendo además los motivos que conllevan a esa informalidad, precisando que una de las razones es la aceptación, por parte de una persona del vínculo laboral informal con un empresario, para garantizarse así su mínimo vital. Y la otra razón es que mediante la informalidad laboral, el

trabajador o empresario independiente, persona natural, se procura acumular riqueza, en función de su productividad, sin riesgo de que sea detectada por las autoridades para ser declarable.

En este punto es muy importante aclarar que no se puede confundir a una empresa formal o informal de una empresa ilegal, esencialmente porque esto último, se deriva de un objeto o causa ilícita, por la ejecución de actividades que atentan contra algún bien jurídico protegido por la ley Penal vigente, y por naturaleza le imposibilitaría formalizarse. Luego entonces decimos que una empresa informal, se presumirá legal, no obstante el no encontrarse visible y ajustada a los requerimientos normativos estatales.

Considerando todo esto, Comfecámaras en conjunto con las cámaras de comercio del país, han expuesto una definición más completa de lo que podemos entender como Empresa informal, así: "Una empresa es informal cuando, desempeñando una actividad económica legal, no cumple con los requisitos exigidos por el estado, ni desarrolla buenas prácticas empresariales". (COMFECAMARAS, 2012)

Esas buenas prácticas empresariales, según la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica, citada en el informe de Comfecámaras: "Se comprenden una serie de medidas prácticas, de fácil aplicación, que un empresario puede realizar para aumentar la productividad, bajar los costos, reducir el impacto ambiental de la producción, mejorar el proceso productivo, así como elevar la seguridad en el trabajo. Por lo tanto, se trata de un instrumento para la gestión de costos, la gestión empresarial y para iniciar cambios organizativos. Solamente prestando adecuada atención a estos tres elementos se logra una triple ganancia (económica, ambiental y organizativa), y se establecen en la empresa las bases modestas para un continuo y exitoso proceso de mejoramiento continuo". (COMFECAMARAS, 2012). En este contexto conceptual podemos derivar que no solo basta con el cumplimiento de las obligaciones legales que establecen las normas comerciales y laborales vigentes, sino que además de eso, se debe garantizar la sostenibilidad y el acceso a los mercados para estos microempresarios, mediante el cabal cumplimiento de protocolos administrativos que demuestren ética y acatamiento de las buenas prácticas empresariales.

No está demás anotar también que, hay una estrecha relación entre el fenómeno de la informalidad empresarial y el de la informalidad laboral, pues si bien el hecho de que existan empresarios informales que no aparecen registrados ante ninguna entidad estatal, fácilmente podemos suponer el hecho de que ellos optaran por la vinculación informal de las personas que tienen a su cargo, por lo que una informalidad deriva de la otra. Son problemas asociados a los cuales se les debe implementar estrategias que sean consecuentes con esa triste simbiosis.

III. LA INFORMALIDAD EMPRESARIAL Y LABORAL EN COLOMBIA

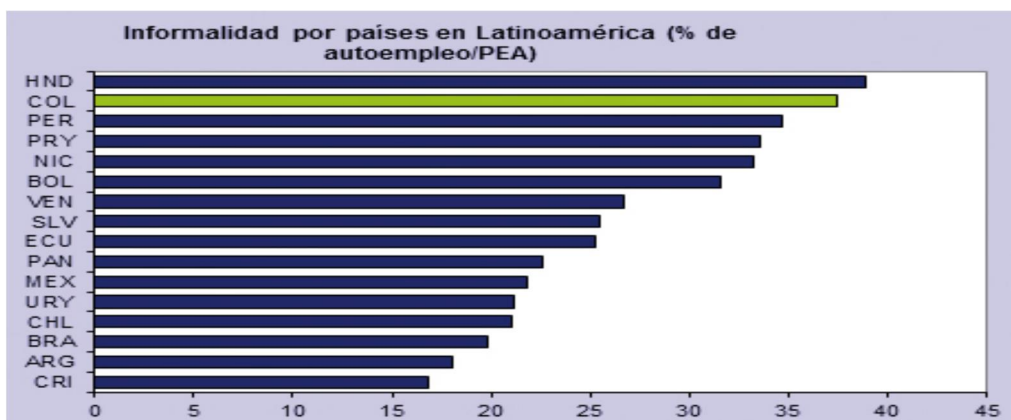
En nuestro país no pasa desapercibida la problemática que concierne a la informalidad empresarial y laboral, esto en gran medida a la percepción negativa que tienen los empresarios de las instituciones administrativas estatales, relacionadas con los formalismos normativos del ámbito económico y social, que tienden a disuadir a los empresarios de operar conforme a parámetros formales.

Según un Informe preparado en 2012 por Comfecámaras, en relación al impacto de la Ley de formalización empresarial y laboral en Colombia, con base en cifras del Banco Mundial, se muestra que nuestro país presenta una tasa de informalidad empresarial de alrededor del 38,7%, información medida por la variable: porcentaje de empresas que creen que los empresarios reportan menos del 100% de sus ventas con propósito de evasión o elusión de impuestos+ y se ubica en el puesto número seis de los países con menor informalidad en Latinoamérica, dentro de los dieciocho países con información disponible (COMFECAMARAS, 2012). A pesar de esto, debemos reconocer que es escasa la información existente con relación a la informalidad laboral y empresarial, pues la que se puede obtener es, en cierta medida, estimada o sesgada, debido a que los mismos empresarios permanecen reacios a mostrar con transparencia sus números, y es atendiendo a las cifras expresadas en las tradicionales encuestas de los hogares que adelanta el DANE, en lo que podemos basarnos para establecer bases comparables a nivel Nacional, y así darnos cuenta de que los porcentajes de informalidad laboral se han mantenido en un preocupante 60% de la población total, presentando, eventualmente, fluctuaciones debido a ciclos que experimenta la economía nacional en condiciones normales.



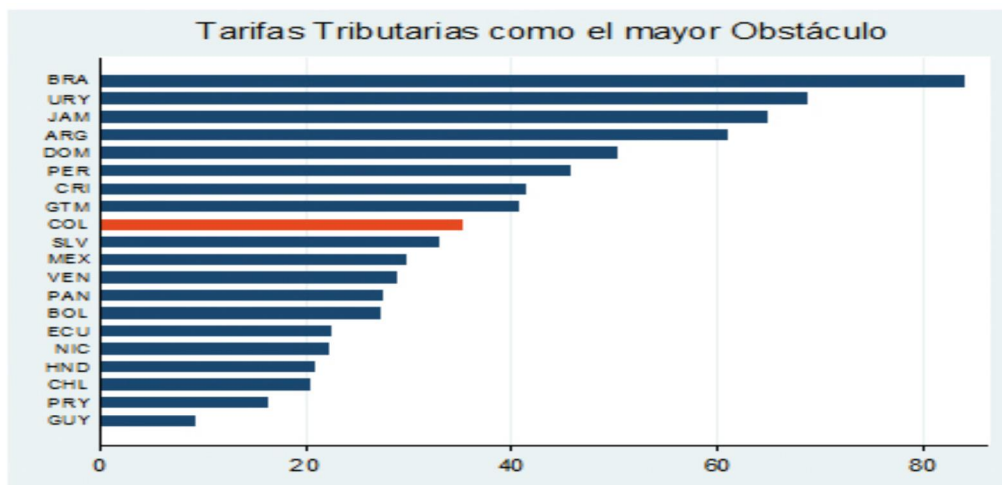
Fuente: ComfeCámaras, (2012)

Según el mismo informe, Colombia no sale bien librada si la comparamos con sus pares latinoamericanos, en la medida de la variable: participación del autoempleo dentro de la población económicamente activa, pues ocupa el segundo lugar como el país con mayor tasa de informalidad en esta región, teniendo en cuenta las cifras de los países que pusieron sus datos disponibles, acercándose a una informalidad del 37.6%, con lo cual, dice e informe, mantiene esta tasa en la misma proporción desde mediciones anteriores.



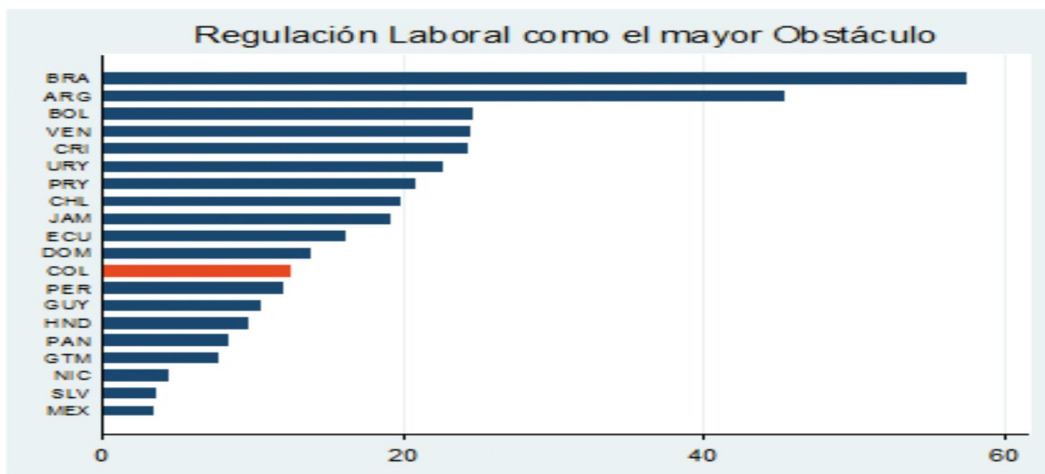
Fuente: ComfeCámaras (2012)

Asimismo, dentro de las principales variables que fomentan la informalidad empresarial en Latinoamérica y particularmente en Colombia podemos mencionar a las tarifas de impuestos que gravan las actividades empresariales y sus utilidades, dentro de lo cual, Colombia se encuentra en posición intermedia con respecto a los demás países latinoamericanos. Son precisamente estas tasas las que de una u otra forman frenan el crecimiento del emprendimiento en nuestro país.



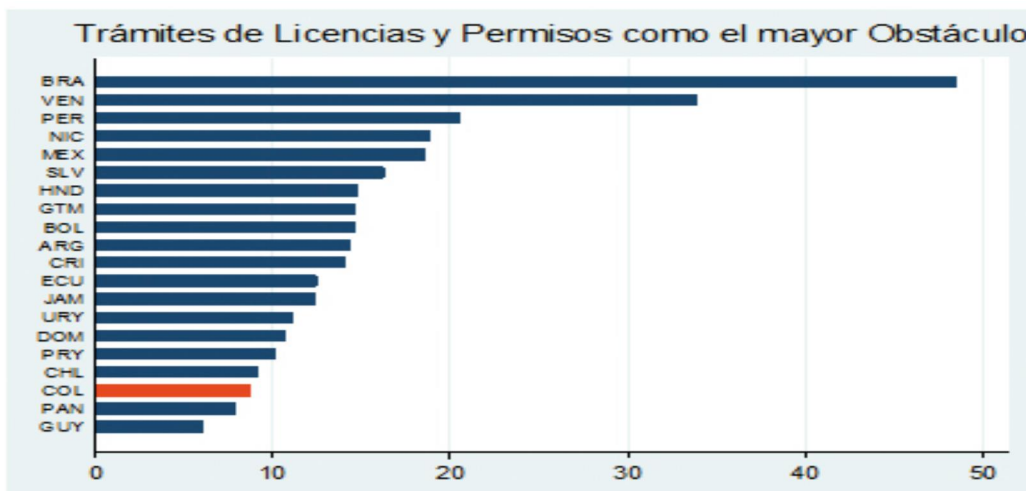
Fuente: ComfeCámaras (2012)

Siguiendo con los resultados de los estudios realizados por el Banco mundial y ComfeCámaras y que presentaron en el año 2012, también tenemos a la regulación laboral vigente en cada país, cuya complejidad impide el hecho de que se fomenten puestos de trabajo de manera digna y que se garanticen los derechos mínimos de los trabajadores. Según el informe, Colombia se encuentra en posición intermedia en relación a sus pares



Fuente: ComfeCámaras (2012)

Los tramites para el registro y licencias para poder poner en marcha una empresa o negocio dentro de los parámetros legales vigentes, también son parte de esta cadena de obstáculos a los que se tiene que enfrentar un emprendedor, y en Colombia se ha hecho ingentes esfuerzos para simplificar los trámites, permisos y documentación adicional para poder entrar al ámbito económico nacional, con el fin de incentivar la formalización y facilitar la incursión de nuevos inversionistas en el mercado local, por lo que en 2010, se ha ganado el reconocimiento especial por el informe Doing Business del Banco Mundial, por ser uno de los diez países reformadores más activos del mundo.



Fuente: ComfeCámaras (2012)

Dentro del listado de variables, no podía faltar un flagelo que, muy lamentablemente, ha marcado la historia de nuestro país, nos referimos a la corrupción, la cual desanima a los emprendedores e inversionistas que confían sus recursos al mercado colombiano, y asítambién a los ciudadanos acerca del accionar del estado, por lo que sin duda, es un factor determinante a la hora de tomar la decisión de formalizarse y cumplir con los deberes legales y fiscales.

IV. MARCO NORMATIVO DE LA FORMALIZACION EMPRESARIAL Y LABORAL EN COLOMBIA

Al delimitar los antecedentes normativos para la tarea gubernamental de la formalización empresarial y laboral en Colombia, hacemos un barrido cronológico a nuestro ordenamiento jurídico, no sin antes traer a colación la norma de normas, nuestra Carta Política de 1991, que en su artículo 333, clasificando lo pertinente, menciona lo siguiente, «la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley». Y continua diciendo «la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades», y luego «la empresa como base del desarrollo tiene función social que implica obligaciones. El estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial». También en el artículo 334, mencionando los apartes pertinentes, «la dirección general de la economía estará a cargo del Estado», «el Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas en particular las de menores ingresos, tengan accesos efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones+(ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE , 1991)

Así también tenemos que mencionar la Política Nacional de Competitividad (PNC), visión 2032, definida por el Departamento Nacional de Planeación a finales de 2009, según la cual, %en el año 2032 Colombia será uno de los tres países más competitivos de la región, América Latina, y tendrá un elevado nivel de ingreso por persona equivalente al de un país con nivel de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con u ambiente de negocios que incentive la inversión social y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza+(Departamento Nacional de Planeacion, 2009). Esto implica pasar de un PIB per cápita de unos 3 mil dólares a unos 18 mil dólares aproximadamente.

Luego entonces, es como entramos a listar de manera particular, dentro del esquema regulatorio general en Colombia, relacionado con el fomento a la creación de MIPYMES y formalización empresarial, diversas normas con espíritu amigable con el emprendimiento, dentro de las que enmarcamos de forma cronológica las siguientes:

- Ley 590 de 2000. Más conocida como Ley MiPyme.
- Ley 905 de 2004. Cuyo objeto es la promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana.
- Ley 1014 de 2006. Ley fomento de la cultura del emprendimiento.
- Ley 3078 de 2006. Cuyo objeto es crear el programa de inversión %banca de oportunidades+

Lo cual parecería ser suficiente para poder apalancar el desarrollo microempresarial en nuestro país, pero a pesar de todo esto, debemos reconocer que para lograr un ambiente propicio que favorezca el desenvolvimiento de las pequeñas empresas, es necesario que las actividades regulatorias estén encaminadas a promover un esquema institucional que aumente los beneficios de la formalidad por medio de la simplificación de trámites y gestiones administrativas estatales, así como lograr mayor flexibilidad en los esquemas normativos laborales y fiscales. Y si bien, con estas propuestas normativas, el estado colombiano ha hecho esfuerzos por establecer un ambiente adecuado para el emprendimiento y fortalecer la infraestructura que estimule a los inversionistas a crear negocios en nuestro país, no se han llenado las expectativas que estas iniciativas han creado.

Es por esto que existe una iniciativa gubernamental en Colombia, que ocupa un lugar protagónico en materia de formalización empresarial y laboral, que ha sido

expresa en el texto de la Ley 1429 de 2010, más conocida como la Ley de Formalización y Generación De Empleo, la cual en su primer artículo enuncia el objeto y la finalidad de la misma, como sigue: ~~Esta Ley tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de creación de empresas, de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse~~ (CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, 2010).

Así denotamos que la finalidad de esta Ley, va dirigida a los nuevos empresarios informales, a quienes esta norma les ofrece un camino para lograr que sean visibles no solo para el Estado, sino también para otros actores de la economía, como: potenciales clientes, o proveedores, al igual que entidades del sistema financiero, con las que podrían interactuar y apalancarse en favor de su propio crecimiento empresarial.

V. BENEFICIOS E INCENTIVOS PROPUESTOS POR LA LEY DE FORMALIZACIÓN:

Para la consecución de sus fines, la Ley de Formalización establece en su segundo título, un plazo de seis meses después de la entrada en vigencia de esta norma, para lograr la focalización de los programas de crédito y microcrédito para el desarrollo empresarial del sector rural y urbano gestado por emprendedores menores de 28 años, con el apoyo de instituciones como la Súper Intendencia Financiera de Colombia u otras entidades que faciliten y simplifiquen los tramites a los que se encuentren sujetos los establecimientos de crédito y demás operadores financieros.

En ese mismo lapso, esta norma promueve, tanto en el nivel central como en las entidades territoriales el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos que conduzca a la formalización empresarial y generación del empleo en el sector rural.

Además se preocupa esta Ley de diseñar programas de formación, capacitación asistencia técnica y asesoría especializada que conduzcan a la consecución de los fines de la misma. Esto fortaleciendo la relación Universidad-Empresa-Estado, con tendencia a que estos tres sectores trabajen mancomunadamente en el desarrollo innovador en cada región.

De igual manera se promueve mejorar la ocupabilidad de los jóvenes gestionando y evaluando ofertas que contemplen todas las necesidades formativas de aquellas

personas en situación de exclusión, permitiendo que cubra todas las etapas necesarias para su inserción social y laboral.

Estos incentivos son focalizados teniendo en cuenta las dificultades de infraestructura vial de las regiones en las cuales se desplegarán, como lo son los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés, en virtud de su situación geográfica que dificultan la conexión con el resto del país. Así también se observará las condiciones de discapacidad de los jóvenes a quienes van dirigidos los programas de capacitación. Y los créditos se priorizarán al grupo etéreo referido (28 años) en complementación con la formación académica o perfil laboral de los aspirantes, para desarrollar proyectos productivos sobre todo en el sector agropecuario.

Todo esto estará bajo la observancia y seguimiento del Conpes, y el comité mixto de formalización laboral y empresarial del sistema nacional de competitividad quien se reunirá por lo menos una vez al año para llevar a cabo esta tarea y coordinar los programas públicos y privados que se implementen en armonía con el Plan Nacional De Desarrollo.

De otro lado están los incentivos que tienen relación con el tema fiscal, los cuales se describen en el capítulo dos del título dos de la norma examinada, y se denominan: Incentivos de Progresividad.

Estos se expresan a partir del artículo 4 y hasta el artículo 8, siendo el más llamativo, la progresividad en el pago del impuesto sobre la renta, el cual se extiende hasta por seis años, con tarifas desde cero por ciento hasta llegar al 100% de la tarifa general en el sexto año de iniciar operaciones. Pero para las nuevas MiPymes que se ubiquen dentro de los departamentos de Vaupés, Amazonas y/o Guainía, la progresividad se extenderá por un lapso más generoso de tiempo, esto es, tarifa cero durante los primeros ocho años desde el inicio de la actividad económica y aumenta gradualmente hasta la tarifa general plena.

Así también está el pago progresivo de los aportes parafiscales y demás contribuciones de nómina, la progresividad en el pago de impuesto de Industria y Comercio y otros impuestos, se promueve también la progresividad en el pago de la matrícula mercantil y la renovación de la misma.

Hay otras prebendas para fomentar la generación de empleo y formalización empresarial en los sectores rural y urbano, que se exponen a partir del título tercero de la Ley 1429 de 2010, entre los artículos 9 y 16, los cuales también tienen relación con los incentivos fiscales para los nuevos microempresarios beneficiarios de esta norma.

En este tercer título se propende por una especial protección a grupos vulnerables, es decir que, los empleadores que vinculen a nuevos trabajadores que sean menores de 28 años, podrán asimilar como descuentos tributarios todos las erogaciones que se hagan con relación a esos trabajadores con destino al SENA, ICBF, las cajas de Compensación familiar, así como el aporte por salud a la subcuenta del FOSYGA y aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes. Todo esto siempre y cuando el empresario se comprometa a incrementar el número de trabajadores que coticen, así como el total de ingresos base de cotización, con respecto al año anterior al que se descontara los valores descritos.

Si mismo se promueven descuentos tributarios para aquellos empresarios que contraten trabajadores que se encuentren en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad. Estos empleadores contribuyentes se descontaran fiscalmente los aportes parafiscales, y demás contribuciones de nomina, del impuesto de renta y complementarios.

Igualmente gozaran de descuentos tributarios sobre el impuesto de renta, aquellos empleadores que contraten mujeres mayores de 40 años y que hayan estado cesantes por lo menos los últimos 12 meses antes de la vinculación. Así como a trabajadores que devenguen menos de 1,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, Todo esto bajo las mismas condiciones de incremento de personal e ingresos base de cotización anteriormente explicada.

Además de esto se titula en la Ley un aparte donde presenta avances en cuanto a la agilización de gestiones administrativas a cargo del empresario, como lo son la simplificación de trámites laborales, con lo cual modifica incluso, el código sustantivo del trabajo en algunos apartes, como por ejemplo el art 17 de la Ley, modifica al art 119 del CST, en lo que respecta al tema del reglamento interno de trabajo, pues de ahora en adelante el empleador publicara en cartelera de la empresa el mencionado reglamento, y en la misma fecha deberá informar a los trabajadores, mediante circular interna, el contenido de dicho reglamento, así como la fecha en la que entrara en aplicación.

La organización sindical si la hubiere y los trabajadores no sindicalizados, podrán solicitar al empleador dentro de los quince días hábiles siguientes, los ajustes que estimen necesarios cuando consideren que sus cláusulas contravienen los art pertinentes del CST.

De la misma manera se modifican otros artículos del CST, con temas como los descuentos prohibidos, el trámite para el otorgamiento de préstamos, compensación en dinero de las vacaciones, la financiación de vivienda.

En el capítulo segundo del mismo título cuarto, la norma en estudio también ofrece la simplificación de trámites, pero esta vez en materia comercial. Es así como a partir del artículo 24, se describe la determinación de las causales de disolución de una sociedad, en el cual se da la posibilidad de que los asociados puedan evitar la disolución de la sociedad adoptando las modificaciones que sean del caso, según la causal ocurrida, siempre que el acta que contenga el acuerdo se inscriba en el registro mercantil dentro de los dieciocho meses siguientes a la ocurrencia de la causal.

Abre la posibilidad también para que en aquellos casos en los que una vez se confecciona 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 convocara de modo inmediato a una reunión de 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 liquidación. Así, los asociados se harán solidariamente responsables frente a los acreedores, en el caso de que existan obligaciones pendientes frente a terceros. Esta es una responsabilidad que se extenderá 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.

También regula lo pertinente con los depósitos de acreencias no reclamadas por los beneficiarios, adjudicaciones adicionales después del proceso de liquidación voluntaria; las acciones que puede interponer la súper intendencia de sociedades contra los socios y liquidadores luego de terminado el proceso de liquidación voluntaria, el procedimiento para reactivar las sociedades y sucursales extranjeras en liquidación; la solicitud de permisos para el proceso de reorganización empresarial; algunas disposiciones comunes sobre protocolización de documentos para los procesos de liquidación privada.

Asimismo, a partir del artículo 45, esta ley le da cabida a facilitar la simplificación de otros trámites, como por ejemplo la progresividad en el cobro de tasas por servicios requerido para el desarrollo formal de las actividades empresariales para las pequeñas empresas; conservación de los beneficios derivados del Sisben por parte de los nuevos trabajadores; sanciones de carácter administrativo a los prestadores de servicios turísticos que incurran en infracciones específicas, las cuales serán impuestas por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y que van desde la amonestación escrita hasta la cancelación hasta por cinco años del Registro nacional de Turismo y la prohibición de ejercer actividades de ese ramo de la economía.

Entre los últimos Títulos esta Ley 1429 de 2010, crea el Sistema Nacional de Información sobre Demanda Laboral . SINIDEL-, el cual estará integrado por el conjunto de políticas, estrategias y metodologías, procedimientos, bases de datos, plataformas tecnológicas y sistemas de información, para el análisis de información y la estimación del efecto de políticas y prospectiva de las principales variables que conforman la demanda laboral, en las diferentes entidades del sector público y privado.

Este sistema consolidara y procesará la información relativa a la demanda laboral, incluyendo al menos información de los flujos y cantidades de mano de obra demandada, las características específicas de las ocupaciones demandadas en relación a los sectores económicos, los niveles de ocupaciones y las competencias laborales demandadas, tanto en el sector público como en el sector privado y a nivel local regional y nacional.

Como responsable de la operación de este sistema estará el Departamento administrativo nacional de Estadística --DANE-, quien también expedirá el boletín de la demanda laboral insatisfecha, el cual es un documento informativo de lectura didáctica que contiene la relación detallada de empleos que cada semestre presente mayor demanda insatisfecha en una determinada región del país, el cual debe difundirse de manera masiva entre la población escolar de los grados 10 y 11 de los establecimientos educativos del sector público y privado del territorio nacional.

Se creara una comisión asesora del sistema de la que harán parte el Ministerio de la protección social, el director del DANE, el director del servicio nacional de Aprendizaje . SENA-, el Ministerio de Educación Nacional, el ministerio de Comercio Industria y Turismo, el ministerio de Hacienda y Crédito Público, el director general del Departamento Nacional de Planeación, entre otros, y será el gobierno nacional quien reglamente el funcionamiento de la comisión asesora.

También se determina con esta Ley, el Sistema Nacional de formación de Capital Humano, el cual promueve la formación para el trabajo de buena calidad y acorde con la demanda del sector productivo y las necesidades de la economía.

Este Sistema proveerá una oferta de capacitación adecuada y suficiente teniendo en cuenta los diferentes oferentes de la formación, tanto privados como públicos, incluido el Servicio Nacional de Aprendizaje.

Asimismo facilitara 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.

La ley objeto de estudio también crea el Registro Rural Colombiano, para efectos de llevar una adecuada información en el sector rural, además lleva el control e información de las empresas actos y contratos que tengan relación con las actividades agropecuarias y agroindustriales.

VI. EVALUACION DEL IMPACTO QUE HAN PRODUCIDO LOS BENEFICIOS PROPUESTOS POR LA LEY 1429 DE 2010

A la aplicación de estos incentivos se les ha hecho un seguimiento por parte de algunas autoridades en materia económico social a nivel Nacional, y es así como en un Primer Informe acerca de la Aplicación de esta ley, la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN, clasifica según su finalidad, en dos sentidos: El primero se refiere a incentivos para la creación de Nuevas Pequeñas Empresas, así como la formalización de Pequeñas Empresas Preexistentes, que no se encontraban Inscritas en el registro mercantil al momento de entrar en vigencia la norma objeto de estudio, es decir, al primero de enero del año 2011; estableciéndoles para este fin, beneficios relacionados con la progresividad en las tarifas de Liquidación del impuesto de renta y complementarios, así mismo progresividad en las tarifas con las cuales se liquida la seguridad social y los parafiscales, e igualmente concediéndoles progresividad en las tarifas de Inscripción y renovación del Registro Mercantil.

El segundo grupo de beneficios, son los que atañen a los estímulos para la formalización y generación de empleos, que le permite a los Nuevos Empresarios, tanto personas naturales como personas jurídicas, poder declarar como descuentos tributarios el valor de los aportes parafiscales, de los aportes por salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de la Pensión mínima, que hayan sido pagados a nombre de los nuevos trabajadores contratados con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley, pero que además, estos pertenezcan a algún grupo poblacional vulnerable, como personas en situación de desplazamiento, o en condiciones de discapacidad, los menores de 28 años, las mujeres mayores de 40 años que no hayan tenido vinculo laboral en los doce meses anteriores, personas que se encuentren en proceso de reinserción, y que en general, su salario pactado no supere los 1,5 SMMLV.

Debemos mencionar también que se establece una amnistía temporal de la que gozaran aquellos empresarios previamente matriculados en el Registro Mercantil, y que no hayan hecho la respectiva y oportuna renovación de la misma hasta el año 2008, pues el beneficio consiste en que se les aplicara como tarifa de pago, el cero por ciento para que renueven y formalicen su actividad.

En cuanto a beneficiarios de los estímulos a la formalización empresarial, describimos que podrán tener tal calidad los siguientes sujetos: A) las Nuevas Pequeñas Empresas, dentro de las cuales incluimos: A las personas naturales y personas jurídicas obligadas a matricularse en el registro mercantil, que inicia el desarrollo de su actividad económica principal a partir de la promulgación de la Ley 1429 de 2010, y que a partir de esa misma fecha se matricula por primera vez en dicho Registro de su correspondiente cámara de Comercio. Así mismo se incluyen las empresas o personas naturales informales, que son aquellas que al momento de entrar en vigencia la Ley, se encontraban desarrollando una actividad económica legal, pero no habían cumplido con los requerimientos estatales de inscripción en Registro Mercantil. B) las Pequeñas empresas Preexistentes, las cuales son las empresas o personas naturales obligadas a matricularse en el Registro Mercantil, y que se encontraban inactivas al momento de entrar en vigencia la Ley de Formalización.

Para poder ser beneficiarios de la Ley de Formalización Empresarial y de formalización del empleo, y gozar de manera efectiva de las prebendas ahí establecidas, no solo se debe cumplir con lo anteriormente expuesto, sino que además se deben cumplir unos trámites administrativos que demuestren esas calidades y que de manera inequívoca se exprese la intención de aprovecharlos. Todo lo cual está establecido en los decretos 4910 de 2011, que reglamenta la Ley de Formalización.

Concretamente en el área comercial, se debe expresar mediante escrito dirigido a la Cámara de Comercio respectiva, la intención de acogerse a los beneficios atinentes al Registro Mercantil, haciendo oportunamente las renovaciones cada año, dentro del plazo establecido, es decir dentro de los tres primeros meses del año. Con relación al pago progresivo de la seguridad social y parafiscales, solo es basta con comunicarle al operador de información respectivo, la calidad beneficiarios de la Ley de Formalización, según consta en el Registro Mercantil.

Para efectos tributarios, el trámite es un poco mas dispendioso, considerando que para lograrlo se debe radicar anualmente, antes del 31 de marzo de cada año, ante la División de Gestión de Fiscalización de las Direcciones seccionales respectivas, un comunicado en el que se exprese la intención de acogerse a los beneficios ofrecidos por la Ley 1429, indicando como mínimo la siguiente información: Nombre o razón social y NIT del contribuyente; descripción del objeto social; capital autorizado suscrito y pagado, o monto de los activos destinados al desarrollo de la actividad económica para el caso de empresas de personas naturales, al inicio y reinicio de la actividad económica, según se trate de nueva Pequeña Empresa o Pequeña Empresa Preexistente; una relación de accionistas o socios, con indicación del nombre o razón social, NIT, cantidad de acciones o

cuotas partes de interés social y valor aportado por cada uno de ellos, cuando se trate de personas jurídicas; fecha de inscripción o renovación de la Matricula mercantil; fecha de inscripción en el RUT, numero de trabajadores al inicio o al reinicio de la actividad económica, según se trate de nueva Pequeña Empresa o Pequeña Empresa preexistente; monto de los activos totales al inicio o al reinicio de la actividad económica, según sea Nueva Pequeña Empresa o Pequeña Empresa preexistente.

Con esto, la administración de impuestos lleva un registro o empadronamiento de todos los contribuyentes que cumplan con los requisitos para hacerse beneficiarios de lo dispuesto en la Ley de formalización, y se encarga de verificar que se cumpla todos los requerimientos de manera oportuna por cada año.

Asimismo, las Cámaras de Comercio a través de Comfecámaras, reportaran anualmente a la DIAN, el registro de las empresas que se matriculen en el registro mercantil y que se encuentren en periodo inactivo. De igual manera, el Ministerio del Trabajo, envía un informe a la DIAN, sobre las empresas y personas naturales usuarias de los beneficios relacionados con los aportes a seguridad social y parafiscales.

Todos estos protocolos, en cierto modo, son necesarios para poder clasificar a los contribuyentes y tener una base de datos para atender necesidades de informes estadísticos y presupuestales a nivel nacional, garantizando que haya un tratamiento equitativo y justo para todos los solicitantes, pero a su vez se convierte en un obstáculo o barrera que traiciona, en algún momento, la confianza inversionista, y fatiga desde un punto de vista administrativo al novato empresario, que intenta seguirle el paso a la Formalización y no morir en el intento.

VII. EFECTOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2012, SOBRE LOS BENEFICIOS DE LA LEY DE FORMALIZACIÓN:

La Ley 1607 de Diciembre de 2012, es una Reforma tributaria que consagra algunas innovaciones que alteran de manera importante el efecto de los beneficios creados por la Ley 1429 de 2010. Entre lo más relevante de esta Reforma está la creación de un nuevo impuesto, vigente a partir del primero de Enero de 2013 y conocido como: el Impuesto de Renta para La equidad . CREE-, que viene a ser una erogación adicional para las Nuevas pequeñas empresas que se constituyan después de la entrada en vigencia de la Ley de Formalización Empresarial y del empleo, independientemente de que los nuevos empresarios se hayan acogido a ella o no, pues la nueva Norma no establece ningún tipo de aclaración frente a los

estímulos determinados para el impulso de la creación y formalización de nuevas empresas.

De acuerdo a esta Reforma, el nuevo impuesto será un aporte con el que contribuyen las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes, declarantes del Impuesto de Renta y complementarios en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo y la inversión+ (CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, 2010). Se dispone además en la Reforma que el hecho generador de este nuevo Tributo vienen a ser todos los ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio de los sujetos pasivos (comerciantes), y su base gravable, o valor sobre el cual se calcula, es la utilidad antes de provisionar el Gasto Fiscal.

Si bien esta reforma tributaria en su art 25, exonera el pago de aportes Parafiscales, al Sena y al ICBF; en su art 23, define una tarifa del 8%, la cual será aplicable a partir del 2016, pero de manera transitoria se empezará con un 9% aplicable desde 2013 hasta 2015, porcentaje que coincide con el que se utiliza para el cálculo de los mencionados aportes parafiscales, por lo que el beneficio contemplado en la Ley de Formalización concerniente a estos rubros sería en gran medida inoperante, al momento de evaluar el costo-beneficio de acogerse a los mismos, pues inicialmente, en el art 5 de la Ley 1429, se estableció la progresividad del pago de estos aportes por el lapso de 5 años para las Nuevas Pequeñas Empresas y Pequeñas Empresas Preexistentes, pero con la entrada en vigencia de la exoneración prevista en la Reforma este beneficio solo aplicaría para los aportes efectuados a las cajas de compensación familiar, debido a que el resto se pagara con el CREE, diluyéndose el beneficio real.

En números tenemos que: un beneficiario de la Ley de Formalización se ahorraría el 5% calculado sobre el gasto salarial de su Nomina, por concepto del pago de aportes parafiscales al SENA y al ICBF; pero con la Reforma tributaria, este mismo empresario beneficiario calcularía el 9% por concepto del Nuevo impuesto CREE y lo aplicaría sobre su utilidad bruta antes de impuestos, que bien podría ser mayor que la base sobre la cual calcularía los aportes parafiscales que se suponen deben ser exonerados, Comprobando así que, para el caso de los Nuevos pequeños empresarios, difícilmente será viable, en términos de costo-beneficio, que se materialicen sus expectativas de ahorro por ser beneficiarios de la Ley de formalización, dado el efecto nulo (o en algunos eventos, negativo) de su aplicación en contexto práctico, sin importar que la Reforma exonere de aportar a salud y aportar a SENA e ICBF.

De igual manera, al comparar las tarifas aplicables, podemos evidenciar que se afectan de manera negativa para los empresarios los beneficios que se relacionan

con la generación y formalización del empleo, establecidos en los artículos 9 al 13 de la Ley 1429 de 2010, para las empresas que contraten personas que pertenezcan a grupos vulnerables o que sean de bajos ingresos y que permiten que los pagos efectuados por aportes parafiscales a nombre de los nuevos trabajadores sean declarados como descuentos tributarios, viéndose mermado el beneficio a los descuentos por aportes efectuados a cajas de compensación familiar solamente. Lo cual terminaría siendo Indiferente para el empresario, el contratar o no, trabajadores con las características exigidas por la Ley de Formalización.

Asimismo, el primer informe sobre la aplicación de la Ley 1429 de 2010, realizado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para el primer año de vigencia de la Ley de Formalización, el número y porcentaje de contribuyentes que cumplieron con los requisitos para acogerse a los beneficios Fiscales creados por la citada Ley, son muy bajos, tan solo 6.441 empresarios, que representan un 2,7%, si lo comparamos con el número total de empresarios que se inscribieron en el registro Mercantil durante ese mismo año 2011, que fue de 237.147, representando 9,6% más que las matriculadas en el año anterior. (DIAN, 2012)

Esto comprueba la poca confianza que generó en los microempresarios los beneficios que en materia tributaria dispuso la Ley Objeto de estudio, temiendo que estos prefieran seguir con la cultura de la informalidad, y no ser detectados con facilidad por las autoridades estatales para acumular sus ganancias sin cumplir con los deberes constitucionales y legales de contribuir al financiamiento y de los gastos e inversiones Estatales.

Dentro del mismo informe se establece que de los contribuyentes que han logrado acogerse a los beneficios tributarios de esta Ley, en gran medida no han podido gozar de manera efectiva de los mismos, pues si bien tiene derecho a que se les exonere del impuesto de renta y del anticipo de la misma vía retención, es notoria la cifra de \$6.302 millones, que se les practica a título de retención en la fuente siendo beneficiarios empadronados, lo cual sigue haciendo mella en la confianza por falta de respaldo de la Administración de Impuestos para evitar estas retenciones y hacer válido sus derechos.

Considerando lo establecido en la publicación de estudios realizados en 2012, por el Comité de Análisis Económico de las Cámaras de Comercio, con relación al Impacto de la Formalización en Colombia, la cantidad de empresarios matriculados en el Registro Mercantil que cumplen con lo exigido para efectos de ser beneficiarios en la progresividad de tarifas Mercantiles, fue de 237.146, y según los reportes expedidos por los operadores de información de panillas

asistidas de Seguridad social, tan solo 1584 solicitaron el beneficio de la reducción de tarifas respectivas, con una nómina Total de 11.599 personas, cifra que dista mucho de las 87.500 que el Gobierno tenía previsto como meta para el final de ese primer año.

Por su parte, el entonces Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio del Trabajo, hizo un estudio que le arrojó como resultado que solamente el 3,5% de las empresas beneficiarias en el registro mercantil que aportan a PILA, se registraron como beneficiarias de la progresividad en parafiscales. Lo cual se derivaría de la evidente baja promoción de nuevos puestos de trabajo,

No sobra indicar que en la Ley de formalización también están establecidas unas sanciones para aquellos empresarios que suministren información falsa con el objeto de aprovecharse de las prerrogativas legales relacionadas con la progresividad en el pago de impuestos y en el pago de obligaciones parafiscales y demás. Sanciones que consistirán en el pago del valor de las reducciones fiscales logradas, mas una sanción equivalente al 200% del monto de dichos beneficios, esto además de las sanciones de tipo penal que procedan en cada caso.

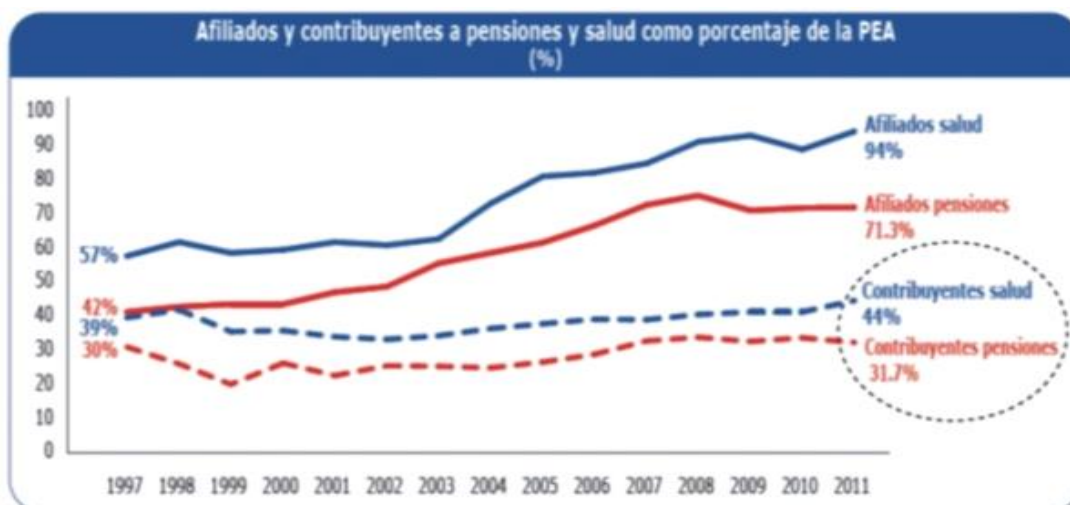
Cabe destacar que hacia el año 2012 el Ministerio del trabajo, llevo a cabo una campaña de formalización laboral, a propósito de la estudiada Ley de Generación de Empleo, en la que agendó tres importantes ítems como fueron: la presentación de un balance de la implementación de lo dispuesto en la Ley 1429 de 2010; visitas in situ a empresas petroleras y a industrias del sector azucarero y palmicultor, con la finalidad de asegurarse de que estén cumpliendo con sus responsabilidades en materia de seguridad social; y el tercer ítem es llevar a cabo una cruzada que tiene por objetivo develar el grado de informalidad que se maneja al interior del propio gobierno nacional y territorial, es decir, auditar sus procesos y sistemas para identificar si se están manejando nominas paralelas que atenten contra el espíritu de la norma citada.

Esta campaña amerita todo el apoyo de los gremios y asociaciones empresariales y financieras del país, que buscan un mejor posicionamiento y competitividad de Colombia en la región, por lo cual, es necesaria una evaluación objetiva que dé la posibilidad de entender los determinantes económico estructurales sobre los niveles de informalidad laboral encontrados. Como es sabido, dichos determinantes se esclarecen al hacer análisis comparativos de las bases de cotización y el gasto salarial del sector estudiado, con lo cual se evidencia una elevada ~~parafiscalidad laboral~~ parafiscalidad laboral, con sobrecostos no salariales que están por el orden de 60% según resultados del informe referido anteriormente, así también se

devela la inflexibilidad que adoptan los empleadores de estas empresas, a la horade contratar y despedir trabajadores.

Hasta la fecha del informe del Ministerio del Trabajo (2012), la Ley 1429 de 2010, lo único que ha logrado dinamizar, en cierta escala, es la creación de empresas, pero no así el incremento en la relación de cotizantes activos al SGSS a través de la PILA, cifras que siguen estancadas en sus niveles históricos del 29 - 32%. En efecto, el Ministerio nos habla de unas 265 mil empresas que se acogen a los beneficios de esta ley, unas 147 mil que ya están formalizadas (antes trabajaban de manera irregular), 83 mil que se han puesto al día, después de mucho tiempo, con la renovación de su matrícula mercantil, y que también se crearon una 64 mil nuevas empresas.

Pero la idea no solo era fomentar la creación de empresas de manera indiscriminada y sin medir consecuencias, sino mas bien garantizar que esas empresas formalicen la situación de sus trabajadores, añadir nuevos cotizantes sin la necesidad de desagregar a los que ya estaban vinculados a la PILA, pues así se estaría defraudando el verdadero fin de la norma. Buscando solo hacerse a los subsidios e incentivos de la misma sin aportar a la causa social. De acuerdo a cifras del ministerio, solo en el primer año de aplicación de esta Ley se habrían creado 395 mil empleos para menores de 28 años, donde el 51,5% fueron creados en empresas grandes, 41,6% en PyMES, y 6,9% en micro empresas. Mas sin embargo, a esa misma fecha, la relación de cotizantes activos a pensiones con respecto a los trabajadores activos era tan solo del 37,7%, cifra que era incluso inferior al porcentaje del año anterior, la cual era del 33%.



Fuente: cálculos Anif con base en la Superintendencia Financiera de Colombia y Ministerio de Protección Social.

Fuente: Anif, con datos de Superfinanciera y MinProteccion (2012)

Quedando así claro que esta ley ha servido más para la creación de empresas formales, pero sin mayor impacto sobre la formalización laboral, teniendo en cuenta las cifras de trabajadores activos afiliados a SGSS,

Formalizar no es solo cumplir con requisitos legales para constituirse y funcionar, se debe además implementar buenas prácticas empresariales y de gestión por parte del inversionista o emprendedor, pues si bien facilitar a estos el cumplimiento de estos requisitos es algo imperante e ineludible, se debe procurar que el compromiso sea de fondo para que se garantice el verdadero empleo digno y no solo formal.

Otro punto no menos importante, es el efecto que producen las reglamentaciones de la Ley 1429 de 2010 sobre sus postulados. Lo menciono porque ahora existe el decreto 545 de 2011, el cual en su artículo cuarto dispone las condiciones para conservar los beneficios señalados en los artículos 5 y 7 de la norma estudiada, en donde obliga a que permanezcan siendo micro empresarios, exige como mínimo el mismo nivel de activos y mínimo el mismo número de trabajadores con el cual se acogieron a los incentivos tanto comerciales como tributarios para poder seguir teniendo las prebendas Legales de formalización. Situación esta que parece muy extraña y confusa porque atentaría incluso contra las libertades de empresa que se manifiesta en la Constitución Política, e incluso contra los mismos postulados de la norma objeto de análisis. Pues el empresario debe cuidarse de no crecer, a no generar los niveles de ganancia que permitan dar fluidez a la economía nacional y limitaría el ánimo de lucro del mismo inversionista. Esta reglamentación no se ve coherente con una política pública de formalización que estimule la confianza empresarial y por ende se abra campo al empleo digno.

Sumándose al ya mencionado decreto 545 de 2011, expedido por el Ministerio de la Protección Social, ahora Ministerio del Trabajo, también traemos a colación a los demás decretos reglamentarios de la Norma Objeto de estudio, a saber: el decreto 4910 de 26 de diciembre de 2011, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual puntualmente se encarga de detallar como debe asimilarse lo dispuesto en los artículos 4 y del 9 al 13 de la Ley. En los que manifiesta que estos incentivos pueden ser utilizados por las nuevas pequeñas empresas que se hayan constituido o formalizado desde dicha fecha (diciembre de 2010) en adelante y las antiguas pequeñas empresas inactivas, pero que se reactivaron antes de diciembre de 2011, así también podrán las personas o empresas de todo tipo que otorguen nuevos puestos de trabajo, específicamente a la clase de personas especiales mencionadas en la ley. Con lo que busca el gobierno cerrar varias brechas de elusión en materia tributaria que se podrían haber presentado por parte de los aspirantes a los incentivos. Especifica además cuales son las causales por las cuales se perderían los beneficios, que

resumiendo son: cuando no se mantengan las condiciones relativas al número de trabajadores y al monto de los activos totales a que se refiere el numeral 1ro del artículo dos de la Ley; otra causal es: cuando se incumpla con la renovación de la matrícula mercantil dentro de los tres primeros meses del año; así mismo, cuando no se paguen en su oportunidad legal los aportes a la seguridad social y demás contribuciones de nómina; se perderá el beneficio también cuando no se cumpla con el deber legal de presentar las declaraciones tributarias de orden nacional y territorial y de realizar los pagos de los valores a cargo de ellas determinados, autoliquidados o liquidados por la administración dentro de los plazos señalados para el efecto; y por último, cuando no se presenten o no se cumplan con los requisitos y documentos exigidos por la Ley y el mismo reglamento, como por ejemplo, informar las reformas estatutarias ante la DIAN.

Más recientemente el decreto 489 de 2013, expedido por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, y por el cual se reglamentaron los artículos 3, 5, 42 y del 51 al 59 y en el que entre otras cosas, se fijaron pautas para el descuento en comisiones que el Fondo Nacional de Garantías hace a los créditos que se otorguen a empresas formadas por tecnólogos menores de 28 años; e igualmente se dispone que las nuevas pequeñas empresas pueden renunciar voluntariamente al hecho de no aportar durante los primeros dos años de iniciar operaciones a las cajas de compensación familiar, para que así los trabajadores puedan recibir su auxilio monetario. Otro punto es que si una de estas pequeñas empresas es persona jurídica, estará sujeta al nuevo impuesto de renta para la equidad -CREE-, y quedará exonerada del pago de seguridad social y para fiscales, al igual que todas aquellas entidades que no sean beneficiarias de la Ley de Formalización, calculado sobre los salarios inferiores a diez salarios mínimos. Cosa que en no produce el mismo efecto benéfico en algunas empresas cuya nómina no se requiere que sea muy amplia.

VIII. CONCLUSIONES

La informalidad laboral y empresarial, con certeza, limita el crecimiento y productividad de las empresas, de los trabajadores y en general de la economía de un país. En las regiones en las que se evidencia un elevado nivel de informalidad, las empresas sufren el hecho de tener estructuras frágiles y son menos visibles por parte del sector financiero o subsidiario apalancador, por lo que tienen menos oportunidades de acceso a servicios y programas de apoyo empresarial, que mejore su sostenibilidad en el mercado. Además que genera un problema social con el hecho de competir de manera desleal con los demás actores del sector de la economía al cual pertenezca.

La relación existente entre la informalidad laboral y la informalidad empresarial, se evidencian con las cifras que muestran con los niveles de evasión y con el nivel de empleo generado con la aplicación de la estudiada Ley, en relación con el número de trabajadores a quienes se les garantizan sus derechos mínimos laborales. Por lo que siempre se identifica a la informalidad laboral con bajos salarios, más horas de trabajo, desprotección social, abuso y desigualdad en comparación con el empleo formal.

Con base en informes referentes a la temática principal de este escrito y que a partir de la Ley 1429 de 2010 han preparado las distintas autoridades administrativas del ámbito económico y social a Nivel Nacional, tales como: la Dirección De Impuestos y Aduanas Nacionales, las Cámaras de Comercio y Comfecámaras; al finalizar esta investigación, podemos concluir que el impacto producido por la aplicación de los beneficios ofrecidos por la misma, al menos en un corto plazo, dentro del contexto social y económico nacional, es en el mejor de los casos: nulo. Esto lo afirmamos teniendo en consideración las cifras que los citados Informes nos muestran, con relación a las expectativas generadas de acuerdo al objeto y finalidad expresado en el artículo primero de la Norma en estudio, pues si bien esta se preocupa por incentivar la generación de empleo formal, y la Formalización empresarial, es muy frustrante para todos los que se interesan por hacerse acreedor de las prerrogativas promovidas, al darnos cuenta de que, con la expedición de las reglamentaciones a esta ley y con la promulgación de leyes posteriores concernientes a la misma materia, se altera de forma significativa las perspectivas de sostenibilidad en el competido mercado de la economía nacional al que se enfrentan los Nuevos Pequeños Empresarios y Pequeños Empresarios Preexistentes; derivando también un efecto domino en los grupos poblacionales vulnerables y demás personas que desde el punto de vista de empleabilidad se encuentran dentro de la población económicamente activa en nuestro país.

La Ley de formalización empresarial y de Formalización del empleo, ha carecido de estrategias que materialicen los incentivos que ella profesa, dada su poca contundencia en pro de la Formalidad, y la nula permanencia en el transcurso del tiempo previsto para su despliegue, al ser sobrepuestos sus postulados por los efectos de las expedición de disposiciones más recientes, como lo es la Reforma Tributaria de 2012, . Ley 1607 de Diciembre de 2012-, la cual, crea imposiciones fiscales que recaen sobre los beneficiarios de la formalización,dejando a dichas prebendas como inoperantes en el contexto de su aplicación;esto sin mencionar las limitantes exigencias que posteriormente expone el decreto reglamentario 4910 de diciembre 2011, el cual opera a modo de filtro, para todos aquellos potenciales beneficiarios de la formalización.

La ley 1429 de 2010 tiene un efecto fiscal bastante claro, pues a menor tasa contributiva e impositiva, menos gasto laboral y fiscal, y mayor rentabilidad, pero solo si no existieran las normas posteriores se garantizaría que ese esfuerzo hecho por el inversionista, empresario, se verá bien recompensado con el respaldo gubernamental, mas no con otros nuevos impuestos que frustran cualquier proyecto productivo, industrial o comercial forjado y animado por los incentivos.

Resulta un contrasentido, por parte de la norma, pretender que se incremente el número de nuevos trabajadores vinculados a la nueva Pequeña empresa cada año, a sabiendas de que es precisamente en los primeros años de entrar en funcionamiento, en los que un ente económico trata de establecerse de manera competitiva en el mercado, pero por lo general, muy desafortunadamente, este no logra mostrar una tendencia positiva en sus resultados operacionales, que le permitan soportar cargas adicionales de nomina, las cuales no se ven compensadas con los beneficios de la Ley; es decir, en ese lapso inicial, el empresario busca rentabilidad y sostenibilidad para atender su natural ánimo de lucro, pero al mismo tiempo debe atender el hecho de que la norma requiere que siga vinculando trabajadores para poder pertenecer al selecto y exclusivo grupo de beneficiarios.

Si bien la intención de formalizar a los Pequeños Nuevos Empresarios y formalizar los vínculos laborales de los trabajadores que trae consigo la ley 1429 de 2010, es algo plausible, tenemos que reconocer que esta norma tiene sus desventajas que vienen dadas por sus reglamentaciones y demás Normas posteriores relacionadas con la materia, las cuales imponen cargas y limitantes a los nuevos comerciantes y microempresarios, quienes buscan alternativas de apoyo y respaldo institucional, que les ayude a alcanzar sus expectativas de sostenibilidad en el mercado en términos de costos y de rentabilidad, pues, los beneficios dispuestos por la Ley estudiada, se ven neutralizados o diluidos por los efectos que produce lo dispuesto por las otras normas, cambiándoles el panorama a los beneficiarios al hacerse inoperantes en el contexto social en el que se han de aplicar y damnificando principalmente al gran número de trabajadores informales que aspiran a tener un trabajo en condiciones Dignas, tal como lo profesa nuestra Constitución Nacional.

Al cuestionar los efectos de las iniciativas gubernamentales, estamos alertando e invitando a que se adopten políticas que garanticen seguridad jurídica al implementarlas, y que se reformule la manera como debe alcanzarse su finalidad, es tiempo de que el Estado contemple herramientas normativas pertinentes que ayuden a reforzar la confianza inversionista y constituyan un verdadero apoyo para los empresarios nacionales y extranjeros en nuestro país.

Asimismo, resulta importante complementar las disposiciones de la Norma analizada, con estrategias que promuevan, no solo reforzar el cumplimiento de las normas, sino que además, le permitan a las personas a quienes compete su campo de acción, mejorar la confianza en las instituciones públicas, prescindir de la excesiva burocracia, combatiendo la corrupción, hacer una justicia más transparente, que a la postre le dé a esta Norma una mayor integralidad con la que pueda materializar sus nobles propósitos en beneficio de la economía Nacional.

En este punto tenemos que reconocer que, no obstante todo lo antedicho, a finales de 2012, el Ministerio de Comercio Industria y turismo, por mandato del artículo tercero de la misma norma estudiada, y en coordinación con otras entidades del gobierno nacional ha diseñado una estrategia para la formalización empresarial y laboral en el país, que pretende, en un esfuerzo adicional, disminuir las tasas de informalidad, dentro de lo cual se contempla tres ítems a saber:

1) las Brigadas de Formalización, las cuales son programas ejecutados en alianza con Comfecámaras y con las Cámaras de Comercio, mediante el cual se sensibiliza de manera personalizada a unidades productivas informales, identificadas en campo con metodología de barrido «manzana a manzana» o previamente a través de censos empresariales. Brindándoles acompañamiento personalizado en el proceso de formalización y se ofrece un paquete de servicios de entidades públicas y privadas, tales como: programas de formación empresarial con Cámaras de Comercio y el SENA, líneas de crédito especiales de Bancoldex, recursos no reembolsables de INNPULSA (antes FomiPyMe), y el Fondo Emprender, Ruedas de Negocios, compre colombiano y Ruedas de Servicios para la formalización, entre otros.

Según datos del MinCIT, en el programa de Brigadas para la formalización, durante el año 2012 se visitaron y sensibilizaron sobre los beneficios de la formalización más de 74 mil empresas informales de las cuales se formalizaron 25 mil cien, con lo cual los datos para este componente del programa ministerial, sería que cada 4 de 10 empresarios se formalizaron solo en ese año. Para 2013, el programa de Brigadas para la Formalización conto con la participación de 52 Cámaras de Comercio e impacto 503 municipios y 31 departamentos en todo el territorio colombiano.

Este programa además de sensibilizar informales para formalizarlos, logrando su inscripción en el registro mercantil, busca mantener dentro del ámbito de la formalidad a los establecimientos de comercio formalizados, por lo que brindan un componente adicional de capacitación que involucre a los mismos empresarios formalizados y así darle confianza a los que aun no se animan.

2) están las Ruedas de servicios para la Formalización, el cual es un espacio para que el emprendedor y los empresarios que aun no cumplan con los requisitos de Ley para ejercer la actividad económica, encuentren los servicios de las entidades públicas y privadas que orienten e informen los tramites y requisitos asociados para la formalización empresarial, garantizando el cumplimiento de las normas que deben tener las empresas para poder desarrollar su actividad bajo los parámetros mínimos legales.

Dicho espacio sirve para dar a conocer en un solo momento y espacio físico, todos los beneficios que la ley estudiada da a los nuevos empresarios, tales como los hemos descrito a lo largo del presente documento, con lo cual sea sostenible y logre mantenerse dentro del mercado. Además servirá para encontrar el acompañamiento idóneo de entidades que asesoren en documentación y trámites para tener acceso a ruedas de negocio en las que su empresa se potencie por y pueda sacar ventaja sobre las demás de sector aun no formalizadas.

3) el MinCIT también presenta proyectos sectoriales, para seguir así con la línea de formalización, generar desarrollo económico y social con el apoyo de diversas entidades alrededor del país que pertenezcan a la cadena comercial o industrial del sector de la economía de las empresas formalizadas, creando vínculos de expansión con competencia, proveedores y clientes.

Pero aun igual, debemos decir: que sean bienvenidos todos los esfuerzos del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Comercio industria y Turismo por generar formalización empresarial y laboral, siempre y cuando esta no sea solo utilizando el estilo del gobierno de turno, es decir, el del protagonismo vanidoso para mostrar cifras positivas que no encarnan el verdadero espíritu de la norma, pues de ser así, seguiremos de diagnostico en diagnostico, concluyendo lo que ya sabemos: la existencia de un arraigado problema de informalidad, tanto empresarial como laboral, pues muy lamentablemente, hoy, solo uno de cada tres colombianos vinculados laboralmente, se encuentran debidamente afiliados al sistema de seguridad social por parte de su empleador y eso es algo que es difícil de ocultar.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE . (1991). *Constitucion Politica de Colombia*. Bogota D.C.: Imprenta Nacional.

BANCO MUNDIAL. (2005). *Fronteras de la Economia del Desarrollo* . Bogota D. C.: AlfaOmega Colombiana S.A.

- BUNGE, M. (1980). *La Investigacion Cientifica*. Barcelona: Editorial Ariel.
- CAMARA DE COMERCIO DE MEDELLIN. (2012). *www.camaramedellin.com.co*. Recuperado el 30 de 05 de 2013, de http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/Memorias/2011/2Ley_1429_Formalizacion_empleo.pdf
- COMFECAMARAS. (2012). *www.observatoriovalle.org.co*. Recuperado el 30 de 05 de 2013, de <http://www.observatoriovalle.org.co/wp-content/uploads/2013/01/cuadernodeanlisiseconmico-1-130102151103-phapp01.pdf>
- Congreso de la Republica de Colombia. (2010). *Ley 1429 . Ley de Formalizacion del Empleo*. bogota, Colombia: Imprenta Nacional.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. (2010). *www.congresovisible.org*. Recuperado el 30 de 05 de 2013, de <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-expide-la-ley-de-formalizacion-y-primer-empleo-ley-de-primer-empleo/5842/>
- Departamento Nacional de Planeacion. (2009). *Politica Nacional de Competitividad*. Bogota D.C.: www.dnp.gov.co.
- Departamento Nacional de Planeacion. (2013). *Departamento Nacional de Planeacion*. Recuperado el 01 de 07 de 2013, de <https://pwh.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/LeydeFormalizaci%C3%B3nyGeneraci%C3%B3ndeEmpleo.aspx>
- DIAN. (2012). *www.dian.gov.co*. Recuperado el 30 de 06 de 2013, de http://www.dian.gov.co/descargas/Servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/Primer_informe_aplicacion_Ley_1429_2010.pdf
- GIRALDO ANGEL, J. (2002). *Metodologia y Técnica de la Investigacion Juridica* . Bogota D.C.: Ediciones Libreria del Profesional.
- HERNANDEZ SANPIERI, R. (2007). *Fundamentos de Metodologia de la Investigacion*. Madrid: Mc Graw Hill.
- LORA, E. (2005). *Tecnicas De Medicion Economica*. Bogota D.C.: AlfaOmega Colombiana S.A.
- MALHOTRA, N. K. (2008). *Investigacion de Mercados*. Mexico D.F.: Pearson Prentice Hall.
- MONROY SIERRA, J. A. (2004). *Metodologia Hermeneutica y Tecnica de la Investigacion Socio-Juridica*. Barranquilla: Casa Editorial Antillas Ltda.
- RODRIGUEZ GARAVITO, C. (2013). *www.cesarrodriguez.net*. Recuperado el 30 de 05 de 2013, de http://www.cesarrodriguez.net/docs/clases/inv_sociojuridica.pdf