



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 532

Bogotá, D. C., lunes, 23 de agosto de 2010

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 055 DE 2010 CÁMARA

*por el cual se adicionan dos artículos al Código Penal Colombiano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónense dos artículos al Libro Segundo Título III Capítulo Noveno del Código Penal Colombiano, los cuales quedarán así:

#### *Constreñimiento religioso*

**Artículo 202 A.** El que utilizando una secta, culto o doctrina religiosa perturbe, afecte o deteriore la conducta de sus seguidores sustrayéndolos parcial o definitivamente de su entorno social, cultural, económico o familiar y les genere adicción o servidumbre respecto del predicador o de la misma secta, culto o iglesia incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

#### *Circunstancias de agravación punitiva*

**Artículo 202 B.** El que además de la conducta anterior persuada, engañe o constriña a otro a entregar para la misma secta, iglesia o culto dinero, bienes muebles e inmuebles incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años.

La secta o congregación religiosa que incurra en las causales previstas en los dos anteriores artículos será objeto de extinción de dominio en favor de las personas que resultaren afectadas.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congresista

*Pablo Enrique Salamanca Cortés*

Honorable Representante  
a la Cámara por Bogotá.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El presente proyecto de ley crea un nuevo tipo penal que se incluirá en el Libro Segundo Título III Capítulo Noveno, titulado: “**DELITOS CONTRA EL SENTIMIENTO RELIGIOSO Y EL RESPETO A LOS DIFUNTOS**”. El Estado no puede permanecer impasible frente a los reiterativos y múltiples abusos de que han hecho víctimas a miles de colombianos unos avivatos que fungiendo de pastores, jefes u orientadores espirituales y abusando de manifiestas fragilidades intelectuales, los manipulan, los esquilman en su patrimonio, los disfrazan, los alejan de su entorno familiar, social, cultural y económico, en fin, en el curso de esta exposición se expondrán casos y estudios completos que soportarán esta exposición. Debe sancionarse penalmente a quienes de esa manera abusan y sobre todo que, con sus bienes, esas sectas, iglesias o congregaciones resarzan a sus víctimas.

#### JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Son muchos los casos registrados a través de los medios de comunicación donde se han registrado varios casos de abuso por parte de guías espirituales, pastores y líderes de sectas religiosas que aprovechando su condición abusan de sus seguidores empleando técnicas de manipulación psicológica y logran con ello obtener grandes beneficios

económicos y en muchos casos tal manipulación alcanza la sumisión total de sus miembros convirtiéndolos en entes ausentes de voluntad, dependientes por completo del líder y de la secta a la que pertenecen.

La reconocida emisora radial bogotana *La W* registró la denuncia presentada por la señora Graciela Murillo, quien al parecer fue estafada por el ex Senador y líder espiritual de la iglesia cristiana Bethesda cuando este, aprovechando su autoridad como líder espiritual, solicitó a la denunciante dinero en mutuo sin que a la fecha de la denuncia se le reconociera y efectuara el pago de la obligación. Así fue registrada la denuncia:

(...)

**Denuncian al Senador y Pastor Jorge Enrique Gómez por estafa.**

La señora Graciela Murillo denunció en *La W* radio que el Senador y Pastor Jorge Enrique Gómez tiene una deuda con ella de 100 millones de pesos, los cuales no ha querido cancelar.

Según Murillo, en el 2005 le prestó una suma de 100 millones al pastor con un interés del 3 por ciento. Durante un tiempo el Senador los pagó hasta que un día le dijo que había una tercera persona que le cancelaría el valor de la deuda.

“Me dijo que había una persona que me iba a entregar el dinero, pero no me lo dio en efectivo y me dijo que me daba un local como pago de los 100 millones de pesos, pero el local costaba 130”, dijo Gabriela Murillo.

Ya que el local costaba 130 millones y la deuda era de solo 100, Gabriela accedió a consignar el excedente, y así poder recuperar sus cien millones de pesos.

“Yo consigné los 30 millones a una cuenta corriente, y el señor se voló (...) le conté al pastor y me dijo que no tenía nada que ver”, afirmó.

Lo que pide Graciela Murillo es que el pastor, que dirige el Centro Misionero Bethesda en el sur de Bogotá, le pague lo que le adeuda o que por lo menos “le dé la cara”.

Al Senador Jorge Enrique Gómez, Gabriela Murillo le puso una demanda en la Fiscalía, pero el pastor nunca ha ido al llamado del fiscal que sigue el caso, alegando que está en plenaria.

En la lista que hizo la semana pasada la revista *Cambio* sobre los Congresistas más ausentistas, el Senador Gómez Montealegre aparece en ella.

En diálogo con *La W* radio, el Senador Jorge Enrique Gómez Montealegre se comprometió a

pagarle la próxima semana la totalidad de la deuda a la señora Gómez.

“No tengo ningún inconveniente en llegar a un acuerdo con esta señora”, insistió el Senador.

Por otro lado, el diario *El Tiempo* registró una noticia en el municipio de Paipa (Boyacá) donde el Pastor **Julio Ramón Pérez Rodríguez** del centro Misionero Bethesda mediante engaños y amenazas de orden religioso hurtó y estafó a una comunidad entera; a continuación un aparte de la noticia:

(...)

**FELIGRESES ACUSAN A PASTOR DEL CENTRO MISIONERO BETHESDA EN PAIPA DE ESTAFA Y ROBO**

**El personero de Paipa afirma que a su oficina ya han llegado seis personas para denunciar casos contra ese pastor.**

Los creyentes aseguran que su líder los robó, se escapó y ahora ejerce terrorismo psicológico junto con otros líderes de esa congregación religiosa en Boyacá. Dicen que hasta con Satanás los amenazan.

“Ay de aquella oveja que se llegare a sublevar contra uno de los pastores de Dios, porque su hogar será destruido por Satanás y sobre su vida vendrán castigos muy grandes”.

Esta es una de las frases que, según Luz Marina Mesa, está utilizando no solo el pastor Julio Ramón Pérez Rodríguez, quien –asegura– que le quiere robar 85 millones de pesos, sino varios de los líderes de la misma congregación religiosa y que prestan sus servicios en otras ciudades.

“En Paipa son varias las personas que resultaron estafadas por este individuo, pero se abstienen de hablar por el terrorismo psicológico que él ha venido ejerciendo desde la clandestinidad luego de que durante siete años estuvo como pastor del Centro Misionero Bethesda en Paipa”, aseguró Luz Marina Mesa, a quien según ella, el pastor, que se perdió desde marzo pasado, la estafó por 85 millones de pesos.

Agregó que el hombre y su esposa no solo la engañaron para arrebatarle el dinero de la herencia familiar, sino que además le vendieron unos equipos de panadería que ya estaban vendidos, y que también la pusieron a pelear con sus hermanos.

Según las denuncias, también se habla de una posible suplantación en la que habrían involucrado a un albañil de Paipa para que a nombre de otra persona retirara una alta suma de dinero de una entidad bancaria.

“A mí por ejemplo sin cumplir ningún requisito, ya que no tengo trabajo, finca raíz, ni entrada económica alguna, este señor me llevó hasta Tunja dizque para que le prestara una firma y ahora resulta que del banco BBVA me están cobrando el crédito de 15 millones de pesos que yo supuestamente les solicité”, aseguró María Estela López.

Esta mujer además agregó que no contentos con ese daño que le hicieron, también la utilizaron para que intercediera con su hija para que les prestara 10 millones de pesos más, y que ahora el episodio se le convirtió en un problema familiar.

Luz Marina Mesa agrega que ahora el pastor de Sogamoso Luis Enrique Luna (está encargado del lugar de reuniones en Paipa) y Esvargo González, pastor de esa comunidad en Tunja, se han dado a la tarea de llamarla para insultarla y atemorizarla si no regresa a culto.

“Invito a la gente afectada para que sin ningún tipo de temor se acerque a la Fiscalía y entable su denuncia, ya que es necesaria para hacer justicia con este señor, que tiene antecedentes penales”, dijo el personero de Paipa, José Domingo Cifuentes (...)

Lo paradójico del asunto es que esta conducta parece tener la anuencia, el protagonismo y beneplácito de los miembros directivos o de más alto rango jerárquico en esa organización religiosa, generando un manto de complicidad en la organización.

Pero estos oprobiosos hechos de manipulación no se predicán exclusivamente de cultos religiosos cristianos, católicos o afines a ellos; algunas sectas imponen a sus seguidores determinadas conductas que atentan contra el libre desarrollo de la personalidad, los obligan a tener determinada postura frente al mundo, e incluso intervienen de forma negativa en su forma de vestir, de alimentarse y hasta en su sexualidad.

Este es el caso de ISKCON (International Society for Krishna Consciousness: Sociedad Internacional para la Conciencia de Krishna), es la organización más reconocida de los grupos religiosos conocidos mundialmente como *Hare Krishna*. Esta secta impone particulares ritos a sus seguidores, llamados **Sādhana**, algunos de ellos afectan su alimentación, forma de vestir y de relacionarse con los demás; estos son algunos de los extravagantes y perjudiciales ritos:

- No practicar sexo ilícito (relaciones sexuales extramatrimoniales y matrimoniales pero sin fines reproductivos).

- No intoxicarse (*sic* por “no embriagarse”, se trata de un caso de **falso amigo** del **idioma inglés**): no tomar café, té, alcohol, etc.

- No comer carne, huevos ni pescado, tampoco cebolla, ajo u **hongos**.

- No participar en juegos de azar, ni “**especular**”, ni **pensar nada fuera de temas relacionados con la doctrina**.

Además de estos principios, los devotos deben

- Comer solamente *prasāda*, alimentos **vegetarianos** ofrecidos a Krishná.

- Recitar 16 vueltas diarias al *japa mālā*, lo que equivale a rezar 1.728 veces el mantra Hare Krishna, en aproximadamente 1 hora 45 minutos (otras ramas visnuistas en India rezan 64 o 128 vueltas al *mālā* cada día, lo cual es una práctica ortodoxa).

- **Realizar actividades proselitistas como la venta de los libros de Srila Prabhupāda, actividad que ellos llaman “distribución” de libros y *sānkīrtan* (literalmente ‘canto en congregación’ en sánscrito).**

- **Dar donativos (obligatorios) a los centros de predicación.**

- Asistir al *jārinam* (del sánscrito *Hari nāma* ‘nombre de Hari’), o canto en las calles del mantra Hare Krishna.

- Distribuir *prasāda*.

Por otro lado, además de estas coercitivas normas de comportamiento, otras se refieren a su forma de vestir y de alimentarse. Tal vez la característica más recordada es la comida **vegetariana** (*prasāda* o ‘misericordia’), que se prepara y se ofrece a la Deidad. Esta se realiza con complicados rituales que siguen la tradición **visnuista**, aunque se han integrado y adaptado muchos platillos vegetarianos de la cocina mundial.

Los hombres visten *dhotis* (pantalones-túnica) de color naranja (para los monjes **célibes**) o blanco (tanto para los devotos casados como para los “neófitos”). Las **mujeres** se envuelven en *saris* (túnicas) multicolores carentes de significado espiritual. Todas visten igual: niñas, solteras, casadas, neófitas o “devotas antiguas”. Algunas **viudas** visten con *saris* blancos, para indicar que no están disponibles para formar pareja. Las devotas casadas indican su estado con un punto rojo en la frente.

Este tipo de sectas minimiza la voluntad de sus seguidores y como es evidente (y más adelante se demostrará científicamente), este proyecto de ley se **JUSTIFICA** entendiéndose que se hace necesario penalizar las conductas punibles basadas en el

aprovechamiento religioso y la manipulación psicológica que logra alterar la vida y la personalidad de sus seguidores convirtiéndola en una persona abstraída y alejada de la sociedad, cambiando su forma de vida en una forma irreversible.

Estos casos son comunes en Colombia y en el mundo; por esa razón es importante que el Congreso de la República se pronuncie frente a estos hechos que son repetitivos y que cada día dejan más víctimas, creando un tipo penal autónomo que sancione ejemplarmente estas conductas que se cometen diariamente, pero que ante la ausencia de norma aplicable, las autoridades se abstienen de adelantar acciones judiciales.

### PROPUESTA NORMATIVA

*Del constreñimiento religioso*, tipifica la conducta desplegada por aquella persona que utilizando el culto y la doctrina religiosa perturbe, afecte o deteriore gravemente la salud mental y el comportamiento natural mediante la manipulación psicológica de sus seguidores y practicantes, considerando con ello que se lesiona gravemente un bien jurídico materializado en el sentimiento que expresan las personas hacia las creencias religiosas, pues mediante la manipulación psicológica se impone un determinado comportamiento a quien practica determinada religión, desmejorando sustancialmente la forma de vida de la víctima, conminando a la persona a una vida fanatista abstrayendo su razón de la realidad y la del entorno que la rodea.

Este tipo penal contempla *circunstancias de agravación punitiva*, consistentes en que la persona que utilizando el culto y la doctrina religiosa además del constreñimiento a la víctima, persuada u obligue a otro a entregar para sí o para un tercero dinero, bienes muebles e inmuebles considerando que con ello no solo se lesiona gravemente un bien jurídico materializado en el sentimiento religioso, también afecta el patrimonio económico, pues generalmente el engaño al que es sometida la víctima persigue un fin lucrativo para el victimario o sujeto activo del tipo penal, lo que lo hace aún más punible.

### CONSIDERACIONES GENERALES

Fueron diversos y novedosos los cambios implementados en el nuevo ordenamiento constitucional con relación a la Constitución de 1886, la cual, se catalogó por tener un corte eminentemente conservador, religioso y bastante arraigado a la Iglesia Católica concibiendo el Estado colombiano como una Nación cuya religión oficial era el catolicismo.

Disposiciones normativas de la Carta de 1886 contenidas en el preámbulo y en los artículos 36,

37, 38, 39, 40 y 41 expresan taxativamente la aceptación y adopción de la doctrina católica como religión oficial, incluso como pilar fundamental y asignatura infaltable en la educación de los colombianos.

Sin embargo, uno de los importantes y novedosos cambios introducidos en la nueva Constitución de 1991 fue la libertad de cultos consagrada en el artículo 19, el cual generó revuelo en el panorama religioso del país, pues esta norma autorizó a todos los ciudadanos colombianos a profesar la religión de su preferencia, permitiéndoles además fundar iglesias y centros religiosos de distinta índole en todo el territorio nacional.

Con la entrada en vigencia de esta norma constitucional fueron apareciendo muchas y diversas sectas u organizaciones religiosas que difunden libremente su doctrina y captan la atención y el fervor de muchas personas que acuden a sus “templos” periódicamente para practicar los ritos y participar de las ceremonias propias de cada religión.

Estas sectas o iglesias son dirigidas generalmente por personas denominadas “**Pastores**”<sup>1</sup> quienes llevan a cabo los ritos religiosos y fungen como guías espirituales de sus feligreses creando con ellos una íntima relación espiritual que escapa del control y tutela del Estado.

Esa íntima relación que se construye entre *Pastor y feligrés* muchas veces desborda la órbita religiosa traspasando las barreras de la ética y la moral, es entonces cuando la posición dominante de quien ejerce algún tipo de autoridad se transforma muchas veces en abusos consistentes en manipulaciones de orden psicológico transformando su conducta y sus costumbres, desmejorando su nivel de vida. Por otro lado, algunos “guías espirituales”, aprovechando la confianza que depositan sus seguidores en ellos, no pierden oportunidad para explotarlos sexual o económicamente pues muchas veces, mediante engaños, se utilizan la religión y las creencias religiosas para obtener dinero en efectivo y, en algunos casos, hasta bienes inmuebles.

Según el Ministerio del Interior y de Justicia, en Colombia existen 1.490 organizaciones religiosas de distinta índole entre cristianas, musulmanas, católicas, budistas, hinduistas entre otras sectas y religiones, las cuales ejercen su actividad libremente en todo el territorio nacional sin ningún control o vigilancia por parte del Estado sobre el contenido dogmático de su doctrina.

<sup>1</sup> Diccionario Aristos 2000. Prelado u otro eclesiástico que tiene súbditos y obligación de cuidar de ellos.

### Sectas y nuevos movimientos religiosos

En Colombia se calcula que hay alrededor de cien sectas consideradas como destructivas que cuentan con unos 200.000 adeptos. Las sectas más veteranas surgieron en el siglo pasado en Estados Unidos y tienen una base cristiana protestante: la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones), los Adventistas del Séptimo Día y los Testigos de Jehová<sup>2</sup>.

La palabra secta proviene del latín *sequi*, que traducido literalmente significa seguir, aunque a veces se relaciona por una terminología errónea con *secare* (separar, cortar, en latín). El término secta no se usa igual en todos los lugares ni tampoco con idéntico significado; en América Latina normalmente se aplica esta palabra a todos los grupos no católicos, incluso a los que pertenecen a las iglesias protestantes tradicionales. También en América Latina, en ambientes más sensibles al ecumenismo, el término secta se suele reservar a grupos más extremistas y agresivos. En Europa occidental la palabra secta tiene un matiz negativo; sin embargo, en Japón las nuevas religiones de origen sintoísta o budista se suelen llamar sectas, sin que el término tenga un significado despectivo.

Algunos autores como el español Pepe Rodríguez en su obra *Adicción a sectas* clasifican las sectas en función de algunos grados de peligrosidad, a saber; "**Grado A:** sectas que no dañan económica ni físicamente a sus miembros. Sus características son indiscutiblemente sectarias, pero su influencia es casi inocua sobre los adeptos. **Grado B:** sectas que ocasionan daños económicos a sus miembros, les suscriben dietas o tratamientos médicos específicos, tienen métodos de captación solapados y han sido enjuiciadas en alguna ocasión. En la mayoría de los casos utilizan métodos de presión para evitar la marcha de sus miembros desengañados con la secta. **Grado C:** sectas que a algunas de las notas de los grados A y B añaden alguna relación con la violencia física y/o la fabricación de armas"<sup>3</sup>. Esta clasificación simplifica y explica con sencillez los tipos y formas de sectas en las que una persona puede caer sin darse cuenta de su peligrosidad.

### Sectas peligrosas

Teniendo en cuenta la clasificación que hace el autor español anteriormente mencionado, deducimos que todas las sectas no son iguales, pues no logran infligir ningún daño a sus seguidores y su influencia es casi nula. Nos referimos entonces a

los grado B y C de la anterior clasificación, la cual se refiere a las sectas peligrosas y/o destructivas objeto del presente proyecto de ley.

Una definición válida es la que hace el profesor Pepe Rodríguez, definiendo las sectas peligrosas o destructivas, "como todo aquel grupo o dinámica grupal que, en su proceso de captación y/o adoctrinamiento, utilice técnicas de persuasión coercitiva que propicien la destrucción de la personalidad previa del adepto o la dañen severamente. El que, por su dinámica vital, ocasione la destrucción total o severa de los lazos afectivos y de comunicación efectiva del sectario con su entorno social y habitual consigo mismo"<sup>4</sup>. En esta definición encontramos el grado de peligrosidad de las sectas y sobre todo el destructivo accionar de sus líderes, quienes a través de la autoridad religiosa<sup>5</sup> que ejercen sobre los seguidores del grupo logran alterar sustancialmente el orden psicológico y funcional de los miembros de la secta.

Otros autores como Javier Akerman dan mayor firmeza a la teoría del *peligrosismo de las sectas* definiendo como secta destructiva "*Un movimiento totalitario, caracterizado por la adscripción de personas totalmente dependientes de las ideas del líder y de las doctrinas del grupo dirigidas por el líder, que puede presentarse bajo la forma de identidad religiosa, asociación cultural, centro científico o grupo terapéutico, y que utiliza las técnicas de control mental y de persuasión coercitiva para que todos los miembros dependan de la dinámica del grupo, creándose muchas veces un fenómeno de epidemia psíquica y un fenómeno de pensamiento colectivo, sin que tenga que ver la personalidad propia del individuo*".<sup>6</sup>

Pero lograr el efecto negativo y persuasivo que pretende el líder de la secta o comunidad religiosa sobre la persona no solo se consigue a través de la doctrina y los postulados dogmáticos, lo hace también utilizando ciertos métodos particulares que moldean el comportamiento y la conducta de las personas, terminando por manipular psicológi-

<sup>4</sup> Pepe Rodríguez. *Adicción a sectas*. Primera edición, 2000.

<sup>5</sup> El autor Pepe Rodríguez en su libro *Adicción a sectas* menciona varias características relevantes de las sectas propuestas por el también tratadista Bryan Wilson, entre ellas la *legitimación* determinando la autoridad como un componente esencial de la secta, aduciendo que "la secta debe recurrir a algún principio de autoridad distinto del que le es inherente a la tradición ortodoxa, definiendo al mismo tiempo su supremacía; la mayoría de los grupos invocan como autoridad la suprema revelación de su líder carismático". De esto es posible deducir que el líder de la secta tiene capacidad de maniobra sobre los seguidores del grupo obtenida de la autoridad de la cual se enviste para alterar a sus seguidores o en algunos casos "súbditos".

<sup>6</sup> Javier Akerman. *Las sectas y la libertad religiosa*. España, 2008.

<sup>2</sup> <http://www.memo.com.co/fenonino/aprenda/religion/sectas.html>

<sup>3</sup> Pepe Rodríguez. *Adicción a sectas*. Primera edición, 2000. Pág. 28.

camente a quienes forman parte de la secta o grupo religioso.

### **Captación y manipulación**

Es importante señalar que el *sujeto pasivo del tipo penal que se propone* referencia a las personas que caen bajo el engaño de las sectas peligrosas o destructivas, que son aprovechadas por los líderes de estos grupos dado el precario nivel de vida que llevan y la frágil personalidad que tienen para enfrentar los problemas personales, laborales, amorosos o económicos que se les presentan, siendo presa fácil de quienes bajo promesas de alivio y comprensión manipulan mental y psicológicamente a estas personas con el único fin de someterlas y adoctrinarlas en la secta o grupo religioso.

Esta carencia de autoestima y decisión para enfrentar los problemas hace que la persona vea una posibilidad, una salida a sus problemas, formando parte de la secta y bajo la dirección y control del líder, generando un tipo de *adicción* al grupo convirtiéndose en sectodependiente.

Dicho de otra manera y en palabras de Pepe Rodríguez, pertenecer al grupo es una estrategia destinada a intentar compensar las carencias, sensaciones de fracaso, ansiedad, etc., de un sujeto con insuficientes recursos emocionales para controlar su propia vida.<sup>7</sup> Bajo la conducta adictiva subyace la necesidad de dependencia propia de un sujeto que no se cree capaz de conseguir por sí mismo aquello a lo que aspira y para intentar ocultar su sensación de fracaso y mantener una imagen aceptable de sí mismo, renuncia a intentarlo. Este tipo de personas a través del uso abusivo o patológico de una sustancia o de una conducta obtiene percepciones agradables que sustituyen a las del mundo real y que, mejor aún, ante cualquier dificultad cotidiana acude a calmar su aflicción de forma segura e inmediata, con lo que eluden la posibilidad de fracasar y las situaciones generadoras de ansiedad.<sup>8</sup>

Esta debilidad personal es aprovechada por el líder o los miembros del grupo para ejercer presión psicológica sobre el individuo, por eso utilizan “la presión social” centrada en la persona. **El adoctrinamiento va del rechazo de los “viejos valores” a la sustitución de las relaciones personales, el compromiso económico, fomentar el sentido de culpa, el temor y, en otros casos, estimular fatiga psicofísica y la privación del sueño para hacer a los sujetos más vulnerables psicológicamente.**

**Otras estrategias utilizadas son provocar una absoluta sumisión a la jerarquía, la mayor parte de las veces acompañada de cánticos, plegarias, eslóganes, privación sensorial y chantaje emocional y afectivo. Desarrollar una identidad de “pertenencia al grupo” es fundamental, por eso el perfil del posible adepto a una secta manifiesta mayor vulnerabilidad cuando este pasa por situaciones personales de estrés, desarraigo familiar o afectivo y crisis psicológicas.**<sup>9</sup>

Estas estrategias y la práctica de actividades religiosas que alteran el comportamiento de la persona logran cambiar radicalmente su conducta y su percepción del mundo y de la realidad, convirtiéndola definitivamente en un ser que sólo actúa conforme a los parámetros que se le imponen, perdiendo su autodeterminación y su autonomía, dejando de lado espacios de superación personal deteriorando su nivel de vida, sus costumbres e incluso sus relaciones familiares.

Es importante advertir que los líderes de las sectas o grupos religiosos poseen una personalidad grandiosa y narcisista, a menudo suelen creerse iluminados o elegidos por Dios, que les mostró su personalidad especial y divina<sup>10</sup>, excusa perfecta para hacerles creer a sus seguidores que su autoridad es la última palabra y la verdad revelada, por lo cual los miembros de la secta deben obedecerle y verlo como un ser divino, además de acceder a sus exigencias y abusos.

### **Legislación comparada**

Francia, en calidad de miembro de la Unión Europea, ha incluido dentro de su ordenamiento penal y legal disposiciones que sancionan este tipo de conductas punibles relacionadas con la manipulación religiosa.

#### **Francia**

Siguiendo las recomendaciones del Parlamento Europeo, se conformó en 1998 una Misión Interministerial de Lucha contra las Sectas (MILS). Esta se encargó de elaborar una serie de propuestas que presentó en el parlamento francés, donde por primera vez se habló de ‘manipulación mental’. **En junio del 2001, tras un largo debate, el Parlamento Francés aprobó la Ley About-Picard, que llevaba la firma de los legisladores Nicolás About y Catherine Picard. Fue una ley revolucionaria donde por primera vez se dejaba sentada una serie de conceptos para combatir el accionar de las sectas. El informe responsabilizaba con sanciones pre fijadas en el Código Penal a las personas y a los grupos**

<sup>7</sup> Pepe Rodríguez. Adicción a sectas. Primera edición, 2000. Pág. 69.

<sup>8</sup> Pepe Rodríguez. Adicción a sectas. Primera edición, 2000. Págs. 69-70.

<sup>9</sup> Javier Akerman Las sectas y la libertad religiosa. España. 2008.

<sup>10</sup> Pepe Rodríguez. Adicción a sectas. Primera edición, 2000. Pág. 170.

sectarios involucrados en posibles actividades inconstitucionales.

La ley tendió a reforzar la prevención y la represión de los movimientos sectarios que vulneraran los derechos humanos y las libertades. Se creó el delito de manipulación mental, que quedó redactado como

**“El hecho de abusar fraudulentamente del estado de ignorancia o de la situación de debilidad de una persona en estado de sujeción psicológica o física, que resulta del ejercicio de presiones graves o reiteradas o bien de técnicas encaminadas a alterar su juicio para llevar dicha persona a cometer un acto o una abstención que le son gravemente perjudiciales”.**

Por las razones anteriormente expuestas, pongo a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley para su discusión y posterior aprobación, pues considero que es esencial para el país contar con una normatividad que pueda castigar los abusos y desmanes de las sectas y organizaciones religiosas que abusan de la fe de quienes la practican, logrando en muchos de los casos un daño psicológico y mental grave y, por otro, lado un perjuicio económico cuando se atenta contra el patrimonio económico.

Del honorable Congresista,

*Pablo Enrique Salamanca Cortés,*

Honorable Representante  
a la Cámara por Bogotá.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de agosto del año 2010 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 055 de 2010 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante, *Pablo Salamanca Cortés*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 DE 2010  
CÁMARA**

*por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro Universidad Pedagógica Nacional.*

Bogotá, D. C., 19 de agosto de 2010

Doctor

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor Rodríguez:

Por medio de la presente me permito radicar el **Proyecto de Ley número 056 de 2010 Cámara**, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro Universidad Pedagógica Nacional, para que surta su respectivo trámite en el Congreso de la República.

Atentamente

*Ángel Custodio Cabrera Báez,*

Representante a la Cámara.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 DE 2010  
CÁMARA

*por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro Universidad Pedagógica Nacional.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase al Concejo de Bogotá, Distrito Capital, para que expida el acuerdo que ordene la emisión, distribución y recaudo de la estampilla “Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional” hasta por la suma de doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$250.000.000.000,00). El monto total recaudado se establece a pesos constantes de 2010.

Parágrafo. El destino de los recursos se orientará a la construcción de la sede del Proyecto de Investigación Valmaría de la Universidad Pedagógica Nacional, en Bogotá, D. C.

Artículo 2°. De conformidad con el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política, autorízase al Concejo Distrital de Bogotá, D. C., para que determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, que se pagará únicamente por parte de los contratistas de estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública que se realicen en el territorio de Bogotá, Distrito Capital.

Artículo 3°. La obligación de adherir y anular la estampilla “Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional” queda a cargo de los funcionarios del Distrito de Bogotá que intervengan en los diferentes actos y hechos económicos que sean sujetos de gravamen que se autoriza por la presente ley.

Artículo 4°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el dos por ciento (2%), del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,

*Ángel Custodio Cabrera Báez,*

Representante a la Cámara.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

*por el cual se autoriza la emisión de la estampilla pro Universidad Pedagógica Nacional.*

El proyecto de ley tiene por objeto autorizar la emisión de una estampilla por valor de doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$250.000.000.000), para financiar el proyecto de ampliación de su sede en el norte de la ciudad de Bogotá, D. C. (Proyecto Valmaría), que albergará a los nuevos alumnos de la creciente demanda de la Universidad.

#### ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley viene antecedido del Proyecto de ley número 040 de 2008 Cámara, cuya autoría es del Representante Luis Enrique Salas Moisés, siendo designados como Ponentes para primer debate los honorables Representantes Luis Enrique Salas Moisés (Coordinador), René Garzón Martínez y Carlos Augusto Celis Gutiérrez. El proyecto entra a consideración del Congreso por cuarta oportunidad habiendo superado en la primera oportunidad (2005-2006) los dos (2) debates en el Senado de la República y en el actual periodo no ha alcanzando a ser evacuado en la Comisión Tercera, razón por la cual, y dada su importancia, se presenta nuevamente.

El Congreso de la República anteriormente aprobó bastantes proyectos de ley de estampillas, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

- Estampilla pro Desarrollo Urbano
- Estampilla pro Cultura
- Estampilla Pro Dotación y Funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano
- Estampilla en honor al Maestro Rodrigo Arenas Betancur
- Estampilla pro Ciudadela Universitaria del Atlántico
- Estampilla pro Facultad de Medicina de la Universidad del Tolima”
- Estampilla pro Universidad Popular del Cesar”
- Estampilla pro Palacio de la Gobernación y Centro Administrativo Municipal de Popayán

- Estampilla pro Corporación Acción por Antioquia de Actuar
- Estampilla pro Universidad de La Guajira
- Estampilla pro Creación de la Seccional de la Universidad de Cartagena en El Carmen de Bolívar
- Estampilla pro Universidad del Valle
- Estampilla pro Universidad Industrial de Santander
- Estampilla Universidad de Antioquia de Cara al Tercer Siglo de Labor
- Estampilla pro Desarrollo Fronterizo
- Estampilla Armero 10 años
- Estampilla pro Hospital de Caldas
- Estampilla pro Desarrollo de la Universidad Surcolombiana, de la Universidad de la Amazonía y de la Universidad Nacional
- Estampilla pro desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba
- Estampilla Universidad de Caldas y Universidad Nacional con sede en Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira para Desarrollo del Eje Cafetero hacia el Tercer Milenio
- Estampilla pro hospital Departamental Universitario del Quindío de San Juan de Dios
- Estampilla pro desarrollo de la Universidad de Nariño
- Estampilla pro Hospitales Públicos del Departamento de Antioquia
- Estampilla pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención del Departamento del Atlántico
- Estampilla Sogamoso 2000
- Estampilla pro Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”
- Estampilla pro Hospitales del Departamento del Guaviare
- Estampilla pro Desarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander
- Estampilla “Universidad de los Llanos” 32 Años Construyendo Orinoquia
- Estampilla pro Desarrollo de la Universidad de Cundinamarca
- Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años

- Estampilla pro Dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano
- Estampilla pro Electrificación Rural
- Estampilla Universidad de Cartagena
- Estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio.

#### **DESARROLLO JURISPRUDENCIAL: CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DE AUTORIZACIÓN PARA ESTABLECER LAS ESTAMPILLAS**

La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de referirse al tema en varias ocasiones, y se puede afirmar que existe una jurisprudencia constitucional “estable”. En el caso particular de las leyes de la autorización de estampillas departamentales, el debate gira alrededor del principio de legalidad del tributo, en cuanto a su concepción, así entonces se trata de la determinación del tributo en la norma que lo crea, o por el contrario si se agota con la autorización del legislador a los entes subnacionales para que ellos los determinen.

#### **ASPECTOS DOCTRINARIOS**

Si bien el origen de las leyes de autorización de estampillas departamentales puede ser identificado en vigencia de la Constitución regeneradora, este proceso madura y se desarrolla posteriormente bajo la vigencia de la Constitución de 1991. Este escenario podría explicarse de mejor manera en el régimen centralista de la Constitución de 1986, donde el legislador tenía una competencia exclusiva en el tema tributario, y el tema podía ser englobado en las facultades especiales de las que podía revestir a las asambleas departamentales, ya que no había norma especial “tributaria” aplicable.

Así, es muy contradictorio que se presente esta situación en el marco de la Constitución de 1991, la cual presenta todo un discurso diferente en materia de competencias normativas territoriales, particularmente en los tributos, por ello el que no sean empleadas de manera pertinente deja mucho que desear del correcto ejercicio del poder tributario en el Estado colombiano.

El marco de las leyes de autorización de estampillas departamentales parece ser la gran excepción de las facultades impositivas de las autoridades territoriales, pues la regla general es que el Congreso debe agotar todos y cada uno de los elementos de la obligación tributaria y dejar un margen de autonomía a la periferia para la determinación de las tarifas debido a la incapacidad de está en el uso eficiente de las competencias y recursos que administran, ya sea de origen propio o transferido de la Nación.

En un Estado de Derecho, las competencias están dadas y las autoridades solo pueden hacer lo que se les habilita a realizar en la Constitución y la ley (en abrigo de aquella). Si ello es así, mal puede una ley de manera tan laxa como ocurrió con las leyes de autorización de las estampillas.

La Corte Constitucional, que sostiene la inexistencia de una soberanía fiscal, tolera una discreción amplia en el legislador al permitirle autorizar un tributo sin siquiera señalar los alcances de este, y al dejarlos actuar territorialmente sin límites del legislador, en verdad se convierten en una especie de “cheques en blanco”.

En virtud del principio de legalidad, deben fijarse los linderos del actuar territorial, como predeterminación del tributo, y eso sólo lo puede cumplir quien autoriza, a saber: el legislador. Considerar que los elementos fundamentales del tributo como requisito de validez de la norma pueden aparecer en las disposiciones de carácter territorial, sin estar consagrados en la ley de autorizaciones, implica una contradicción, pues si afirma que las entidades territoriales siguen estando sometidas a la ley, el reconocer que ellas puedan llenar sus vacíos implica darles su mismo valor, y entonces ¿dónde queda la sujeción a la ley ordinaria?

El reconocer el ámbito normativo propio e inalienable de las entidades territoriales, en cuanto al establecimiento de gravámenes en sus respectivos territorios, no puede apoyarse en una teoría sin fundamento normativo concreto, como lo es la de los tributos propios y cedidos, ni tampoco partir de la irresponsabilidad del legislador, el cual sin competencias asignadas tiene el deber de por lo menos determinar el tributo que autoriza, además de que se restringe al entendimiento de la estampilla como tasa porque aunque su recaudo se destina exclusivamente a un fin, el contribuyente no necesariamente participa en el servicio o función (condición diferenciadora de las demás especies de tributos).

En la práctica la emisión de estampillas de fomento se ha autorizado mediante una ley habilitante, la que la mayoría de las veces se limita a regular aspectos generales para su creación, tales como la destinación que se hará de los recursos y a autorizar a la corporación pública que se encargará de fijar los elementos concretos de la contribución. A su turno, la corporación pública autorizada deberá proceder a desarrollar el tributo, regular su recaudo y la manera en que se transferirán los recursos que se obtengan a la entidad beneficiaria.

Vale la pena resaltar que la aparente discriminación tributaria que esta clase de contribuciones genera no es verdadera, por cuanto su creación

no infringe el principio de igualdad. Si bien es cierto que se trata de una carga que no habrán de sufragar los contribuyentes del orden nacional ni tampoco los de otros entes territoriales, no lo es menos que precisamente esa carga genera un beneficio directo para los contribuyentes que se refleja concretamente en el territorio en donde se expide, recauda y ejecuta, lo que desestima la distinción alegada.

### **EMISIÓN DE ESTAMPILLAS PARA EL FOMENTO DE UNIVERSIDADES DEL ORDEN NACIONAL**

Aunque en la práctica la emisión de estampillas se ha dado especialmente a favor de universidades del orden territorial, facultando a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para que definan el tributo y se encarguen de su recaudo y de transferir los recursos a las entidades beneficiarias con esta clase de contribuciones para el fomento, lo cierto es que igualmente pueden establecerse cuando se trate de universidades del orden nacional.

Por ejemplo, con la expedición de la Ley 426 de 13 de enero de 1998, se autoriza a las asambleas departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la estampilla Universidad de Caldas y Universidad Nacional con sede en Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira para el Desarrollo del Eje Cafetero hacia el Tercer Milenio.

Como se observa, se trata de la emisión de estampillas para universidades del orden nacional, lo que se hace sencillamente en limitarla en el territorio y, en consecuencia, se autoriza a las Asambleas Departamentales donde se vaya a aplicar la estampilla para que ordenen su emisión e inviertan su producto.

En la ley citada como referencia no se define la totalidad de elementos del tributo, pero sí se establece cuál es la destinación que deberán tomar los dineros que se recauden por concepto de la estampilla, los cuales habrán de ejecutarse en el Departamento o departamentos correspondientes a las asambleas departamentales o concejos municipales o Distritales que se autoricen para su emisión.

Como lo dispone el artículo 2° de la Ley 426 de 1998, se autoriza a las asambleas de los departamentos en donde operan las universidades del orden nacional beneficiarios con la contribución, para que determinen las características, tarifas y demás asuntos no regulados en la ley, relacionados con el uso obligatorio de la estampilla, y las actividades concretas en las cuales han de invertirse los recursos que se obtengan. Igualmente, se faculta a

los concejos municipales del respectivo Departamento para que, previa autorización de la Asamblea correspondiente, hagan obligatorio el uso de la estampilla.

De tal manera, queda en competencia de las asambleas departamentales el uso y recaudo de la estampilla. Por su parte, la Contraloría General del Departamento o de los municipios, según corresponde, ejercerá(n) el control no solamente en el recaudo, sino en el traslado efectivo y total de los recursos a las Universidades beneficiarias de la respectiva estampilla.

Además, conviene señalar que las leyes que consagran la aplicación del tributo a las entidades del orden nacional prevén, como es apenas lógico, que este se produce, para el caso, cuando las universidades nacionales “operan” en el respectivo departamento beneficiario de la contribución.

Así lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia C-538 de 2002:

*“...Finalmente, sobre la acusación de que se autorice a una entidad territorial para que fije tributos a entidades del orden nacional, dijo la sentencia, que no encuentra que exista un trato diferencial y el tributo está circunscrito al ámbito territorial. Se explicó así: “[l]as leyes demandadas crean un trato diferencial entre los contribuyentes del respectivo ente territorial en su condición de sujetos pasivos de la obligación tributaria allí establecida, frente a los contribuyentes del nivel nacional o de las demás entidades territoriales, pues sólo aquellos deberán asumir la carga fiscal derivada del cobro de la estampilla. Sin embargo, la Corte no encuentra tal diferenciación arbitraria o irrazonable, toda vez que los parámetros para identificar una posible discriminación tributaria están circunscritos a la órbita interna del ente territorial del que se trate”.*

### **CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE LEY**

El proyecto tiene como objetivo crear un mecanismo que permita obtener una fuente de financiación para la sostenibilidad y crecimiento de la UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL. Para el efecto se autoriza la emisión de una estampilla “pro desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional”.

El propósito inicial es ampliar la matrícula a unos diez mil alumnos tanto de pregrado como de posgrado para lo cual se pretende concluir el Proyecto Valmaría, el cual, iniciado en 1964 con la adquisición del predio, no ha podido desarrollarse por los limitados recursos que se reciben

por concepto de transferencias de la Nación, los cuales solo alcanzan para cubrir el presupuesto normal año tras año, sin poder pensar en verdaderas inversiones en construcción física de las instalaciones y en investigación científica. Dicho proyecto cuenta, en la actualidad, con la aprobación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y con la aceptación institucional de amplios sectores que intervienen en el desarrollo económico y social de la Ciudad Capital, lo que le augura un éxito total en su ejecución y puesta en marcha, Amén de la demanda creciente de cupos universitarios desde todos los rincones del país por parte de los jóvenes que tienen vocación y aptitud de maestros.

Los \$250.000.000.000 que se pretenden recaudar a través de la Estampilla Universidad Pedagógica Nacional Cincuenta Años en los próximos años tienen una alta tasa de retorno social, ya que el estudiante de esta Universidad es el educador profesional del futuro que conocedor de la realidad sociológica del país podrá transmitir un conocimiento coherente con el alma nacional, así como formar nuevos educadores dentro de los principios de diversidad cultural y étnica, y de libertad de cátedra consagrados en los artículos 7° y 69 de la Constitución Política.

La política educativa, independientemente del nivel que se aplique, tiene dos objetos básicos: el incremento de la cobertura y el incremento de la calidad. La cobertura orientada según sus criterios de equidad sirve además para construir una sociedad más igualitaria y para romper estructuralmente el círculo de pobreza que caracteriza a muy amplios sectores de la población. El incremento de la calidad acelera el proceso de desarrollo nacional.

Este proyecto fortalece la convicción de que solo a través de una buena educación el país puede alcanzar niveles de desarrollo que lo encaminen en la búsqueda de la competitividad. La educación es la variable más importante para atender la desigualdad en el ingreso, contribuye a la superación de la pobreza y de la desigualdad y fomenta el crecimiento económico. La educación debe responder a las necesidades de productividad del país, debe adecuarse a los requerimientos de la economía colombiana.

Al país se le reconocen avances en cobertura en primaria, pero no pasa lo mismo con la secundaria y pregrado. Colombia podrá avanzar efectivamente hacia un verdadero Estado Social de Derecho en la medida en que la población tenga las mismas oportunidades de acceso a la educación de calidad.

## BENEFICIOS DEL PROYECTO VALMARÍA

**Aspecto social.** Es una respuesta estructural del Estado Colombiano a los estratos 1, 2 y 3 básicamente, en el entendido de que el 97% de los alumnos corresponde a estos estratos y que el proyecto permite ampliar la cobertura y oferta educativa.

**Aspecto cultural.** El diseño arquitectónico de la Universidad permite desarrollar actividades con elementos sociales amplios en un ambiente integrador y espacios abiertos a la ciudadanía.

**Aspecto urbano.** Una obra de 32 hectáreas, contribuye con la creación de un espacio creativo, con amplias zonas verdes, zonas deportivas, parques y mayores espacios recreativos. Todo ello tiene implicaciones en la mejora de calidad de vida.

**Aspecto académico.** El modelo de construcción de intervención como herramienta pedagógica crea espacios de desarrollo contemporáneo que responden a la necesidad y especificidad pedagógica.

**Aspecto económico.** La venta del lote de la 127 le brinda al Distrito la posibilidad de recibir recursos por el cambio de uso (a comercial y habitacional) de un total de 320.000 m<sup>2</sup>.

## CONCLUSIÓN

El objetivo de estos proyectos es generar recursos a través de la emisión de estampillas, a fin de subsanar necesidades propias del desarrollo de la labor educativa, cobertura, infraestructura, investigación, etc.

El sistema de asignación de recursos por parte del Estado para la educación universidad pública en Colombia no reconoce los esfuerzos de las instituciones orientadas a fomentar la cobertura o la calidad.

De esta forma, la gestión de los rectores no se evalúa por grupos de investigación, programas acreditados, convenios internacionales, aumento de la cobertura o mejoramiento de las condiciones profesoras, por citar algunos aspectos académicos, sino por su habilidad para zafarse de los compromisos financieros, para convertir deudas en amnistías a los morosos, en negociar convenciones sindicales y en hacer el suficiente *lobby* ante Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda para obtener transferencias adicionales.

Las transferencias del Estado no se hacen por igual. No existe un indicador único que permita definir con cuánto debe patrocinarse exactamente cada estudiante en cada universidad. Tener más o menos estudiantes no significa contar con más o menos transferencias del Estado.

Es normal encontrar alusiones a la privatización como desarrollo de la política neoliberal en los países de América Latina. Colombia en particular es un país en el que los sucesivos gobiernos han implementado estas políticas exitosamente, reduciendo el Estado, vulnerando los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, acompañándose de una táctica represiva que combina la acción legal de los organismos de seguridad oficiales y la acción de los grupos paramilitares, que pretenden detener cualquier brote de inconformismo con la aplicación de esta política económica y social neoliberal.

En su afán de buscar mayores ganancias, el capital busca convertir en negocio la absoluta totalidad de las necesidades de los ciudadanos. Por tal motivo en Colombia hemos asistido a la privatización de las empresas Estatales de los sectores estratégicos como las comunicaciones y lo energético, hasta llegar a la privatización de la salud, los servicios públicos y la educación, cuestiones básicas que los colombianos deben necesariamente cubrir, lo que convierte estos derechos (tal como se les denominaba antes) en un negocio con ganancias aseguradas para el sector financiero.

La universidad pública y la educación superior en general son uno de estos antiguos derechos que están en la mira de la política neoliberal.

La discusión central de estos proyectos de ley es la de aprobar o no la emisión de estampillas, a lo cual debo decir que existen las necesidades, y que en pro del desarrollo social es necesaria su aprobación, aun cuando no exista la regulación necesaria para este tipos de trámites (es imperativo regular el tema, por eso llamo nuevamente la atención sobre mi propuesta inicial).

Por último, es preciso hacer una reflexión con respecto a la necesidad de tomar medidas por parte del ministerio del ramo, porque lo que aquí se observa es que existe un déficit de recursos y la evaluación con respecto a las finanzas territoriales y de la capacidad para seguir subsanando la falta de recursos a través de estampillas.

Atentamente,

*Ángel Custodio Cabrera Báez,*  
Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de agosto del año 2010 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 056 de 2010 Cámara, con su correspondiente ex-

posición de motivos, por el honorable Representante, *Ángel Custodio Cabrera Báez.*

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 057 DE 2010  
CÁMARA**

*por la cual se expide la Ley de Formalización  
y Primer Empleo.*

Bogotá, D. C., 19 de agosto de 2010

Doctor

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Proyecto de ley número 057 de 2010 Cámara, *por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo.*

Respetado doctor Rodríguez:

Comedidamente presentamos para el correspondiente trámite legislativo el proyecto de ley “*por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo*”.

Adjunto lo anunciado en original, tres copias documentales y medio magnético.

Cordialmente,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Carlos Echeverry Garzón.*

El Ministro de la Protección Social,

*Mauricio Santamaría Salamanca.*

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

*Sergio Diazgranados Guida.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 057 DE 2010  
CÁMARA**

*por la cual se expide la Ley de Formalización  
y Primer Empleo.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Definiciones.*

1. Empresas informales: Para los efectos de esta ley se entenderán por empresas informales las unidades productivas que siendo lícitas desarrollan su actividad económica en incumplimiento de los

requisitos legales establecidos en el Ordenamiento Jurídico Nacional.

2. **Persona ocupada informal:** Se entenderá por persona ocupada informal, el personal ocupado, en cuyo nombre no se realicen los aportes correspondientes a sus obligaciones al sistema de seguridad social integral.

3. **Inicio de la actividad económica 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 I

### 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 tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional:

1. Diseñará programas de desarrollo empresarial dirigidos a la promoción de la formalización.

2. Evaluará y ajustará los programas de desarrollo empresarial existentes en la actualidad para que se constituyan en instrumentos de promoción de la formalización.

3. Generará paquetes de programas de desarrollo empresarial capaces de proporcionar un acompañamiento y capacitación completa para las micro y pequeñas empresas.

Parágrafo. El Conpes se reunirá al menos dos veces 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 cuatro veces 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.

#### CAPÍTULO II

#### **Progresividad**

Artículo 3°. *Progresividad en el pago del impuesto sobre la renta.* Las micro y 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:

1. Cero por ciento (0%) de la tarifa de renta en el primer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

2. Cero por ciento (0%) de la tarifa de renta en el segundo año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

3. Cincuenta por ciento (50%) de la tarifa de renta en el tercer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

4. Ciento por ciento (100%) de la tarifa de renta del cuarto año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

Parágrafo 1°. Los titulares de los beneficios consagrados en el presente artículo no podrán ser objeto de retenciones en la fuente del Impuesto sobre la Renta en los tres (3) primeros años gravables a partir del inicio de su actividad económica principal.

Parágrafo 2°. Las empresas de que trata el presente artículo no estarán sujetas a la renta presuntiva de que trata el artículo 188 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. La tarifa o el impuesto a cargo sobre la renta 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 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 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°. *Obligación de cumplir con la totalidad de las obligaciones formales.* Todas las empresas beneficiadas por el artículo 3° de la presente ley deberán cumplir con la totalidad de las obligaciones formales que les correspondan.

Artículo 5°. *Progresividad en el pago de los parafiscales.* Las micro y 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 Compen-

sación 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 que se mencionan a continuación:

1. Cero por ciento (0%) del total de los mencionados aportes en el primer año de desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

2. Cero por ciento (0%) del total de los mencionados aportes en el segundo año de desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

3. Cincuenta por ciento (50%) del total de los mencionados aportes en el tercer año de desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

4. Ciento por ciento (100%) del total de los mencionados aportes del cuarto año de desarrollo de la actividad económica principal en adelante, de conformidad con el Registro Mercantil.

Parágrafo 1°. Para los efectos de este artículo se aplicarán, *mutatis mutandis*, las disposiciones contempladas en el artículo 4° de la presente ley. En tal sentido, 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.

Parágrafo transitorio. Las 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 totalidad de la progresividad en el pago de los mencionados aportes a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. *Progresividad en el pago del impuesto de industria y comercio y otros impuestos.* El Gobierno Nacional promoverá entre los Concejos Municipales y Alcaldes del país la aprobación de 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 7°. *Progresividad en la expedición y renovación del registro mercantil.* Las micro y pequeñas empresas que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, cancelarán cánones progresivos

para la expedición y renovación de su matrícula mercantil, los cuales siguen los parámetros que se mencionan a continuación:

1. 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, de conformidad con el Registro Mercantil.

2. Cincuenta por ciento (50%) del total del canon establecido para la renovación del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio en el segundo año de desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

3. 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 tercer año de desarrollo de la actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

4. Ciento por ciento (100%) del total del canon establecido para la renovación del registro mercantil por la respectiva cámara de comercio del cuarto año en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal, de conformidad con el Registro Mercantil.

Parágrafo 1°. Para los efectos de este artículo se aplicarán, *mutatis mutandis*, las disposiciones contempladas en el artículo 4° de la presente ley.

Parágrafo transitorio. Las 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.

## TÍTULO II

### INCENTIVOS PARA EL PRIMER EMPLEO FORMAL

#### CAPÍTULO I

##### **Descuento de los aportes parafiscales**

Artículo 8°. *Descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales.* Los empleadores que vinculen laboralmente a trabajadores que al momento del inicio del contrato de trabajo sean menores de veinticinco (25) 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:

1. El empleador responsable del impuesto incrementa el número de empleados con relación al número que cotizaban el 30 de junio de 2010.

2. El empleador responsable del impuesto incrementa 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 día 30 de junio de 2010, ajustada de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

Parágrafo 1°. 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 2°. 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 3. En ningún caso el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de personas menores de 25 años que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Artículo 9°. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 158-3 del Estatuto Tributario:

“Parágrafo 3°. A partir del año gravable 2011, las inversiones en activos fijos reales productivos realizadas en los sectores de minería, hidrocarburos y sus derivados y de servicios petroleros y de electricidad y gas, no podrán ser objeto de la deducción a que se refiere este artículo.

Para el año gravable 2011, la deducción a que se refiere este artículo será del diez por ciento (10%) del valor de las inversiones efectivas realizadas solo en activos fijos reales productivos, en sectores diferentes a los señalados en el inciso 1° de este parágrafo.

A partir del año gravable 2012 y hasta el año gravable 2016, solamente procede la deducción del diez (10) por ciento prevista en este artículo respecto de las inversiones realizadas en maquinaria y equipo cuya vida útil, de conformidad con lo previsto en el Decreto 3019 de 1989 y demás normas concordantes, sea igual o superior a diez (10) años, en sectores diferentes a los señalados en el inciso 1° de este parágrafo.

A partir del año gravable 2017, ningún contribuyente del impuesto sobre la renta y complemen-

tarios podrá hacer uso de la deducción de que trata este artículo”.

## CAPÍTULO II

### Ampliación del contrato de aprendizaje

Artículo 10. *Vinculación voluntaria de aprendices*. Se modifica el parágrafo del artículo 32 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:

Parágrafo. Los empleadores no exceptuados de contratar aprendices, podrán aumentar voluntariamente el número de aprendices patrocinados con alumnos de instituciones de educación reconocidas por el Estado.

## TÍTULO III

### SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA FACILITAR LA FORMALIZACIÓN

#### CAPÍTULO I

##### Simplificación de trámites tributarios

Artículo 11. *No obligados a presentar declaración de retención en la fuente*. Se modifica el parágrafo 2° y se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 606 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. La presentación de la declaración de que trata este artículo no será obligatoria en los periodos en los cuales no se hayan realizado operaciones sujetas a retención en la fuente.

Parágrafo transitorio. Los agentes de retención que no hayan cumplido con la obligación de presentar las declaraciones de retención en la fuente en ceros en los meses que no realizaron pagos sujetos a retención, desde julio de 2006, podrán presentar esas declaraciones dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley sin liquidar sanción por extemporaneidad.

Artículo 12. *Proceso de modernización de la DIAN*. La DIAN continuará su proceso de modernización tecnológica con el fin simplificar y disminuir los procedimientos requeridos para cumplir las obligaciones tributarias formales y sustantivas.

Artículo 13. *No obligados a presentar declaración del impuesto sobre las ventas*. Se adiciona el siguiente inciso al artículo 601 del Estatuto Tributario:

Tampoco estarán obligados a presentar la declaración bimestral del impuesto sobre las ventas los responsables del régimen común en los periodos en los cuales no hayan efectuado operaciones sometidas al impuesto ni operaciones que den lugar a impuestos descontables, ajustes o deducciones en los términos de lo dispuesto en los artículos 484 y 486 del Estatuto tributario.

Artículo 14. *Vigencia resolución de facturación.* La resolución donde se indica la numeración autorizada para la facturación tendrá una vigencia indefinida, sin perjuicio de circunstancias especiales que serán reglamentadas por la DIAN.

## CAPÍTULO II

### Simplificación de trámites laborales

Artículo 15. *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, este 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 16. *Compensación en dinero de las vacaciones.* Se modifica el numeral 1 del artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

1. Empleador y trabajador, en casos excepcionales relacionados con la función que se presta, podrán acordar por escrito, previa solicitud del trabajador, que se pague en dinero hasta la mitad de las vacaciones.

Artículo 17. *Respuesta a solicitud de afiliación.* El rechazo o aprobación de afiliación a las entidades correspondientes del sistema de seguridad social integral deberá comunicarse dentro de un término no superior a tres (3) días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación de la respectiva solicitud. En caso de rechazo, la resolución hará especificación de los motivos determinantes.

## CAPÍTULO III

### Simplificación de trámites comerciales

Artículo 18. *Modos de perfeccionamiento de las causales de disolución de una sociedad.* Se modifica el artículo 219 del Código de Comercio, el cual quedará así:

En el caso en que se incurra en causal de disolución por el vencimiento del término previsto para

la duración de la sociedad en el contrato social, la disolución se producirá, entre los asociados y respecto de terceros, a partir de la fecha de expiración del término de su duración, sin necesidad de formalidades especiales.

En el evento en que se incurra en causal de disolución por decisión de los asociados, el estado de disolución se perfeccionará con la suscripción de documento privado que lo manifieste.

Cuando la disolución provenga de incurrir en las causales de liquidación obligatoria o de la decisión de autoridad competente se registrará copia de la correspondiente providencia, en la forma y con los efectos previstos para las reformas del contrato social. La disolución se producirá entre los asociados a partir de la fecha que se indique en dicha providencia, pero no producirá efectos respecto de terceros sino a partir de la fecha de registro.

Artículo 19. *Liquidación de sociedades privadas sin pasivos.* Podrá prescindirse de adelantar las instancias del trámite liquidatorio cuando, una vez realizado el inventario del patrimonio y acreditada la no existencia de pasivos, el máximo órgano social apruebe por unanimidad de los socios o de las participaciones en que se divide el capital, que dicho inventario se inscriba en el registro mercantil del domicilio de la sociedad junto con el acta donde conste que consideraron y aprobaron el inventario y la forma y detalle en que fue distribuido el activo, si lo hubiere.

La manifestación unánime del órgano social se entenderá efectuada bajo la gravedad del juramento y hará solidariamente responsable a todos los asociados frente a terceros por las obligaciones que hubieren quedado insolutas o incumplidas.

Artículo 20. *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.

Artículo 21. *Exclusión de la presentación personal de actas ante las Cámaras de Comercio.* Se presumen auténticos, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, las actas de Asamblea General de Accionistas, Junta de Socios y Junta Directiva de Sociedades o de otras entidades y personas jurídicas que deban registrarse ante las Cámaras de Comercio.

Artículo 22. *Sistema de contabilidad simplificado.* Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impues-

tos y Aduanas Nacionales (DIAN) desarrollará un programa informático con plataforma virtual de contabilidad simplificada, para las micro y pequeñas empresas, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Ley 1314 de 2009 y de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

#### CAPÍTULO IV

##### **Simplificación de otros trámites**

Artículo 23. *Progresividad en el cobro de tasas por servicios requeridos para el desarrollo formal de las actividades empresariales para las micro y 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 estos para las micro y pequeñas empresas.

#### TÍTULO IV

##### **MECANISMOS DE CONTROL Y OTRAS DISPOSICIONES**

Artículo 24. *Prohibición para acceder a los beneficios de esta ley.* No podrán acceder a los beneficios contemplados en los artículos 3º, 5º, 6º y 7º de esta ley las micro y 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 micro y 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 25. *Sanciones por el suministro de información falsa.* Quienes suministren información falsa con el propósito de obtener los beneficios previstos en los artículos 3º, 5º, 6º, 7º y 8º 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 26. *Caducidad del registro mercantil.* Toda persona natural, establecimiento de comer-

cio, sucursal o agencia, que acumule consecutivamente cinco (5) 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.

En caso de configurarse la situación prevista en el presente artículo, no habrá lugar al pago de derechos de renovación.

Parágrafo 1º. Transitorio. Las sociedades cuya última renovación se efectuó cinco (5) años antes a la vigencia de la presente ley, no incurras 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 2º. Transitorio. Las personas naturales y los establecimientos de comercio, sucursales y agencias cuya última renovación se efectuó cinco (5) 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 3º. 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.

Artículo 27. *Ilegalidad del ejercicio del comercio sin registro mercantil.* Se modifica el artículo 37 del Código de Comercio, el cual quedará así:

La persona que ejerce profesionalmente el comercio sin estar matriculada en el Registro Mercantil incurrirá en multa que impondrá el alcalde de la respectiva jurisdicción o el funcionario a quien este delegue, de conformidad con lo previsto

en el artículo 28 de la presente ley. La misma sanción se aplicará cuando el comerciante no renueve su matrícula mercantil dentro del término previsto en la ley o cuando omita matricular o renovar la matrícula de su establecimiento de comercio.

Artículo 28. *Sanciones para el ejercicio del comercio sin registro mercantil.* Quien ejerza profesionalmente el comercio sin estar matriculado en el Registro Mercantil, o con quien omita matricular o renovar la inscripción de su establecimiento de comercio, tendrá las siguientes sanciones:

1. Requerirlo por escrito para que en un término de cinco (5) días hábiles cumpla con los requisitos que hagan falta.

2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada día de incumplimiento, y hasta por el término de cinco (5) días hábiles al que hace referencia el numeral 1 del presente artículo.

3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de dos (2) semanas, para que cumpla con su obligación.

4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurrido el término de dos (2) semanas al que hace referencia el numeral 3 del presente artículo, continúa sin matricular o renovar la inscripción de su establecimiento de comercio.

Parágrafo. Quien haya sido multado por omitir matricular o renovar la inscripción de su establecimiento de comercio podrá, por una sola vez, cambiar la multa por capacitaciones dictadas por la Cámara de Comercio de su correspondiente localidad, relativas a los costos de ser informal, a los beneficios de ser formal y a los procesos a realizar para ser formal

Artículo 29. *Medios de pago para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables.* Se adiciona el Estatuto Tributario con el siguiente artículo, 771-5:

Para efectos de su reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos que efectúen los contribuyentes o responsables por un valor individual igual o superior a 150 UVT deberán realizarse mediante alguno de los siguientes medios de pago: depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques, tarjetas de crédito, tarjetas débito u otro tipo de tarjetas o bonos que sirvan como medios de pago en la forma y condiciones que autorice el gobierno nacional.

Los pagos parciales o fraccionados a un mismo proveedor que, en total, superen los 150 UVT en el respectivo periodo gravable y que no se efectúen por cualquiera de los medios contemplados en el presente artículo no darán derecho a su reconocimiento como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables.

Lo dispuesto en el presente artículo no impide el reconocimiento fiscal de los pagos en especie ni la utilización de los demás modos de extinción de las obligaciones distintos al pago, previstos en el artículo 1625 del Código Civil y demás normas concordantes.

Artículo 30. *Vigencia.* La presente ley entrará a partir de su promulgación.

Parágrafo. El régimen de beneficios contemplados en los artículos 3°, 5°, 7° y 8° de la presente ley tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014, salvo el parágrafo 3° del artículo 3° de esta ley, el cual tendrá una vigencia indefinida. En el caso de los beneficios contemplados en los artículos 3°, 5° y 7° se entiende que el 31 de diciembre de 2014 es la fecha máxima establecida para acceder al régimen de beneficios determinado en los mencionados artículos, los cuales estarán vigentes por el término que corresponda según la empresa, no pudiendo superar el 31 de diciembre de 2017. El artículo 11 no entrará en vigencia hasta tanto el Gobierno Nacional no lo reglamente.

Artículo 31. *Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga o modifica las disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Carlos Echeverry Garzón.*

El Ministro de la Protección Social,

*Mauricio Santamaría Salamanca.*

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

*Sergio Diazgranados Guida.*

## **PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE EX- PIDE LA LEY DE FORMALIZACIÓN Y PRIMER EMPLEO**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

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 porcenta-

jes 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 (22,2% para el total nacional en el trimestre móvil abril-junio 2010), mientras que en la población mayor de 25 años la cifra llega al 10% (es decir, el desempleo de los jóvenes es más del doble que el de los mayores de 25 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 los varios riesgos que enfrenta la población, y que perciban un ingreso estable que como elemento fundamental para lograr un mayor nivel de bienestar, se deben convertir en objetivos centrales del Estado y de toda la sociedad.

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. 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, 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. 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 y en una verdadera “trampa de pobreza”.

El enfoque de la propuesta que aquí se presenta es el de facilitar el crecimiento de las micro y pequeñas empresas para que, así, se formalicen y generen empleos productivos. La productividad es el factor clave del que depende en el largo plazo la calidad de vida de la población. 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.

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, cobija 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 que se nivela a un grupo de trabajadores (los informales, los jóvenes y los desempleados) 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 primer empleo formal.
3. Simplificación de trámites para la formalización.

4. Mecanismos de control y otras disposiciones.

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 una 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. 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 micro y 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°, 5° y 7° 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 micro y pequeñas empresas creadas a partir de la promulgación de la Ley. Ese sistema, por una parte, permite que las nuevas micro y pequeñas empresas favorecidas paguen sucesivamente el 0%, 0%, 50% 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% del canon establecido 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 micro y 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 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 tres 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 2° de dicho artículo determina que tales beneficiarios, no se encuentran obligados a tributar por el sistema de renta presuntiva contemplado en el artículo 188 del Estatuto Tributario durante el periodo de vigencia del mencionado beneficio (cuatro años gravables que en ningún caso pueden superar el 31 de diciembre de 2017). 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 las utilidades obtenidas por la correspondiente sociedad. Dado que el artículo 3° de la presente ley pretende alivianar los costos tributarios de las 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 a 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 párrafo 3° del artículo 3° de la Ley de Formalización y Primer 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 incentivos 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 párrafo 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 párrafos transitorios de los artículos 5° y 7° 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.

Por otra parte, en el artículo 4° del mencionado sistema obliga a las empresas beneficiarias de la norma, incluso a aquellas que paguen el 0% de la tarifa correspondiente, a cumplir la totalidad de sus obligaciones formales, generándose de esta manera un proceso de aprendizaje para el cumplimiento de las obligaciones legales, y a su vez, facilitándose los mecanismos de inspección, vigilancia y control.

De la misma manera, y con el fin de extender el impacto de la progresividad en las cargas económicas impuestas a las micro y pequeñas empresas durante sus primeros cuatro años de operación y por ende de incentivar y facilitar su formalización, en el artículo 6° 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.

## **TÍTULO II: INCENTIVOS PARA EL PRIMER EMPLEO FORMAL**

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, 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.

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 a su primer empleo:

- i) Disminuir los altos costos laborales no salariales; y
- ii) Facilitar la contratación formal de esta población.

### **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 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, el artículo 8° propone incentivar la generación de nuevos empleos formales para los jóvenes menores de veinticinco (25) 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.

#### **Eliminación progresiva de la deducción por activos fijos productivos**

Por último, con el fin de mejorar la relación capital/trabajo a favor del empleo se elimina progresivamente la deducción por inversión en activos fijos productivos:

Como consecuencia de la desaceleración económica registrada en 2009 y 2010, los ingresos tributarios del GNC en 2009 y 2010 se redujeron como porcentaje el PIB. Se estima que para el 2010 estos ingresos representen 12.4% del PIB en 2010, lo cual significa una caída de 1.1% del PIB desde 2008. Para lograr la meta fiscal de 2011, como parte de la estrategia para consolidar la sostenibilidad fiscal, los ingresos tributarios del GNC deberán alcanzar por lo menos el 13% del PIB en 2011.

Dadas las crecientes necesidades fiscales, generadas entre otros por los compromisos de gasto del Gobierno que en particular son importantes para atender a la población desplazada y la universalización en salud, se requiere encontrar una fuente de recursos para además financiar el costo fiscal del programa de formalización en el empleo.

Por lo anterior y teniendo en cuenta las perspectivas de recuperación de la economía, y considerando que la tasa de inversión del país supera los estándares internacionales y que por otro lado, las mejores condiciones del país han hecho atractiva la inversión en sí misma y en particular en el sector minero-energético, el Gobierno considera que es oportuno comenzar a retirar el incentivo por inversión en activos fijos.

La consolidación de la inversión en el país, la cual pasó de representar en promedio el 22,1% del PIB, entre los años 2001 y 2006, a niveles superiores del 25% del PIB en los últimos tres años, ha sido posible tanto por la mejora en las condiciones de los mercados como por cambios institucionales, regulatorios y tributarios. Precisamente dentro de los elementos que han sembrado condiciones

favorables para la inversión se encuentra el beneficio tributario por inversión en activos fijos productivos. Gracias a este beneficio, se estima que para el año 2010, las empresas se ahorraron \$4.030 mm en el pago del impuesto de renta, de los cuales las empresas pertenecientes al sector minero redujeron su impuesto en \$1.362 mm y las del sector eléctrico y gas en \$432 mm.

Teniendo en cuenta las perspectivas de crecimiento de la producción y mejores condiciones de mercado del sector petrolero y minero, se considera que las decisiones y fomento de la inversión basadas en rentabilidad de la misma hoy en día no depende de manera fundamental de la existencia del beneficio tributario por inversión en activos fijos. Por otro lado, la consolidación de la confianza inversionista debe recaer sobre la estabilidad macroeconómica y sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, el gobierno encuentra elementos de juicio suficiente para considerar el desmonte del mencionado beneficio, especialmente para el sector petrolero y minero.

De otra parte, el Gobierno reconoce que existe un sesgo en contra de la inversión, en la medida en que el sistema tributario no reconoce la totalidad del gasto en inversión cuando se realizan las deducciones fiscales por depreciación. Este sesgo se incrementa cuando los activos tienen una vida útil más alta y cuando se incrementa la tasa de interés a la cual la empresa descuenta el retorno de la misma. Se reconoce que este sesgo se ha reducido, debido a que las tasas de interés han tendido a la baja en los últimos años. Para compensar la pérdida de competitividad del país que este hecho puede ocasionar, el Gobierno propone mantener la deducción por inversión sobre los activos productivos que tengan una vida útil igual o superior a 10 años (excluyendo las edificaciones y vehículos), pero reduciendo el porcentaje de deducción al 10%.

#### **Ampliación del contrato de aprendizaje**

Debido a la situación crítica de desempleo que registraba Colombia a comienzos del 2000, se aprobó la Reforma Laboral de 2002 (Ley 789) que apuntó a dos objetivos principales: implementación de mecanismos de protección social y facilitación de la contratación laboral. Una de las principales medidas que se estimuló con esta ley fue el contrato de aprendizaje, el cual buscaba promover la inserción laboral de jóvenes aprendices removiéndoles las obligaciones contractuales entre estos y los empleadores, eximiendo a los empleadores del

pago de los parafiscales para estos contratos y permitiéndoles remunerar con un salario menor al salario mínimo legal vigente (50% en la etapa lectiva y 75% en la fase práctica). Durante los años posteriores a su implementación, se encontró que dicha estrategia produjo resultados positivos en cuanto a la posibilidad de los jóvenes de emplearse<sup>1</sup>.

Con base en el éxito que se ha obtenido para facilitar el enganche inicial de los jóvenes en el mercado laboral, ofreciéndoles la oportunidad de adquirir experiencia mientras terminan su formación y/o capacitación, se incluyó el artículo 10. Este artículo busca ampliar la oferta de los contratos de aprendizaje, para que otras instituciones de formación de calidad puedan participar de forma competitiva en el mercado de oferta y demanda de aprendices, en especial para la demanda de aquellas empresas que desean ampliar su vinculación de forma voluntaria.

### **TÍTULO 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 tributarios, 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 tributarios**

Un mayor número y grado de dificultad en las obligaciones tributarias formales significa una mayor inversión en tiempo y recursos por parte del contribuyente, y por lo tanto, un aumento en sus costos de transacción. Entre más oneroso es cumplir las obligaciones impositivas nacionales, más probable va a ser que las empresas decidan permanecer en la informalidad. Es precisamente por lo anterior que es necesario disminuir y simplificar los procedimientos requeridos para cumplir las

<sup>1</sup> Santa María, M. et al. (2005). "Labor Market Adjustment, Reform and Productivity in Colombia: What are the Factors that Matter?" Volumen I. Documento Banco Mundial.

obligaciones impositivas nacionales, y con ello, reducir sus costos de transacción.

Para lograr dicho objetivo, en el artículo 11 de la presente ley exige de la presentación de la Declaración de Retención en la Fuente a los agentes retenedores que en el respectivo periodo gravable no hayan efectuado ningún tipo de retención.

La obligación de presentar declaraciones de retención en la fuente en ceros por los periodos en los cuales no se efectuó ninguna retención aumenta los costos del contribuyente y los costos de la administración que debe custodiar y administrar un gran volumen de documentos, sobre una base considerable de agentes de retención.

El control al cumplimiento de las obligaciones de los agentes de retención (retener, certificar, declarar y pagar) no se hace más efectivo por el hecho de que estos presenten una declaración en ceros en los periodos en los cuales no hayan efectuado retenciones en la fuente, como lo exige la norma actual.

La presente ley amplía el alcance del Proyecto de ley 123 de 2009 ante la Cámara de Representantes, que exonera de la obligación de presentar la declaración en el mes en que no se realicen pagos sujetos a retención, a los contribuyentes del régimen tributario especial a que se refiere el numeral 1 del artículo 19 y a los no contribuyentes del artículo 23 del Estatuto Tributario (*Gaceta del Congreso* número 29 de 2010).

Así mismo, en el artículo 12 de la presente ley se sugiere continuar con el proceso de modernización tecnológica de la DIAN, con el fin de facilitar y disminuir los trámites requeridos y los pagos exigidos a los contribuyentes para cumplir sus obligaciones impositivas, sin afectar la liquidez de la administración tributaria.

De manera similar al caso de las retenciones en la fuente, el artículo 13 de la presente ley exige de la presentación de la Declaración de IVA a los responsables de dicho impuesto que en el respectivo periodo gravable no hayan efectuado ninguna venta.

Lo anterior busca aliviar la carga administrativa que representa para el responsable la presentación de declaraciones tributarias en cero. En efecto, la obligación de presentar declaraciones de IVA en ceros por los periodos en los cuales no se efectuó ninguna operación de compra o venta de bienes o prestación de servicios sometida al impuesto aumenta los costos del contribuyente y los costos de la administración que debe custodiar y administrar un gran volumen de documentos, sobre una base considerable de responsables.

El control al cumplimiento de las obligaciones de los responsables del régimen común no se hace más efectivo por el hecho de que estos presenten una declaración en ceros en los periodos en los cuales no hayan efectuado ninguna operación, como lo exige la norma actual.

Por último, el artículo 14 de la presente ley establece que la resolución donde se indica la numeración autorizada para la facturación tenga una vigencia indefinida, y no de dos años como ocurre actualmente. Lo anterior debido a que es innecesario que tanto los contribuyentes como el Estado inviertan tiempo y recursos en nuevas resoluciones de facturación, cuando los contribuyentes aún cuentan con una numeración autorizada, previo el debido estudio y aprobación del solicitante, por el sólo hecho de que hayan transcurrido dos años desde su expedición.

### **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 15 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.

El segundo trámite laboral incluido en el artículo 16, 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.

Por último a nivel laboral, el artículo 17 busca unificar y reducir a tres (3) días hábiles los tiempos de respuesta escrita de todo rechazo o aprobación por parte de las entidades de protección social en el país, con el fin de racionalizar el trámite ante dichas prestadoras de servicios y hacer más expedito la contratación formal de trabajadores, particularmente para empresas micro y pequeñas.

#### **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 este requiere. Esta falta de claridad y dificultad en los mecanismos de salida, afectan la decisión de un empresario de crear empresa formal. Para mejorar esta situación, el artículo 18 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. Por su parte, el artículo 19 establece un procedimiento especial para las liquidaciones de sociedades privadas sin pasivos con el fin de evitar retrasos innecesarios en la liquidación del patrimonio social, en aquellos casos en que la sociedad ha permanecido inactiva y no ha contraído pasivos con terceros o los ha cancelado totalmente.

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 20 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.

En esta misma línea y con el ánimo de hacer más eficiente el ambiente para hacer negocios en Colombia, el artículo 21 excluye de la presentación personal de actas ante las cámaras de comercio, ya que se considera un trámite innecesario y hace más engorroso el proceso de creación de empresa.

Por último a nivel comercial, se incorporó el artículo 22, el cual solicita a la DIAN, diseñar un programa informático didáctico y elemental con plataforma virtual que le permita al pequeño empresario llevar la contabilidad de su empresa de manera sencilla y eficiente, bajo los lineamientos de la nueva Ley Contable que lo eximen de la obligación de contratar un contador público. El objetivo de esta disposición es incorporar estrategias y mecanismos que incentiven la formalización de las micro y pequeñas empresas disminuyendo sus costos contables a través del uso de las nuevas tecnologías dentro del marco normativo simplificado que reglamentará la Ley 1314 de 2009 conforme a los parámetros que establezca el Gobierno Nacional.

Esta directiva deberá trabajarse en asocio entre la DIAN y las cámaras de comercio con el fin de que cada nuevo empresario reciba y se capacite en el uso del programa contable una vez obtenga su registro mercantil. Las empresas ya constituidas que deseen obtener una clave y la capacitación deberán inscribirse ante la cámara de comercio correspondiente a su domicilio social, donde se programarán las sesiones de acuerdo a la demanda, por lo menos una vez por semana.

#### **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 micro y 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°, 5°, 6° y 7° de esta ley únicamente pretenden beneficiar a las nuevas micro y 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 24 y 25 del articulado establecen que:

1. No pueden acogerse al beneficio las micro y 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 micro y 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 estos 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.

#### **Caducidad 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 de 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.

#### **Sanciones al ejercicio del comercio sin registro mercantil**

Considerando que la informalidad está muy vinculada a la eficiencia en los niveles de control al cumplimiento, no es suficiente con tener una regulación comercial flexible o rígida, si el Estado no tiene la capacidad de hacerla efectiva. En este sentido, si las empresas y las personas confían en que el Estado no tiene las capacidades para hacer cumplir las normas, esto lleva a que se prefiera permanecer en la informalidad aprovechando que se pueden evadir las contribuciones reglamentarias al sistema tributario, laboral y/o comercial. En este sentido, los artículos 27 y 28 buscan fortalecer e implementar de manera más rigurosa el sistema de inspección, vigilancia y control del cumplimiento a las obligaciones mercantiles, aumentando los costos de ser informal, y al mismo tiempo, ofreciendo alternativas remediales que le permitan a las empresas disminuir el riesgo de reincidencia en el incumplimiento de la reglamentación comercial. El artículo 27 de la presente ley, modifica el artículo 37 del Código de Comercio con el fin de eximir a la Superintendencia de Industria y Comercio de la responsabilidad de imponer multas en materia comercial, para que a su vez sea el Alcalde o la persona que este designe para tal fin.

Es importante resaltar que la Superintendencia al estar centralizada, tiene poca capacidad de acción (falta de pie de fuerza regional) sobre los establecimientos comerciales informales, mientras que las autoridades locales pueden incorporar de forma más inmediata esta tarea, convirtiéndose así en los más idóneos para asumir el compromiso de control. Por su parte, el artículo 28 de la presente ley, se basa en la experiencia chilena para acompañar el tema de control con una estrategia de “fiscalización formativa” para formalizar las empresas, reemplazando por una sola vez las multas de incumplimiento a las obligaciones comerciales por capacitaciones.

#### **Requisitos para la aplicabilidad de las deducciones y descuentos tributarios**

Dado que la formalización, implica el cumplimiento de las obligaciones tributarias, laborales y comerciales establecidas en la Ley, es de fundamental importancia crear mecanismos de control efectivos que les faciliten a las auto-

ridades estatales verificar dicho cumplimiento. Un mecanismo de control altamente eficiente para estos efectos consiste en incentivar a las empresas a realizar sus transacciones a través del sistema financiero, el cual permite llevar un registro veraz y detallado de las mismas. Con el fin de lograr tal objetivo, el artículo 29 de la presente ley establece que los pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a 150 UVT únicamente sean aceptados como costos, deducciones, pasivos o descuentos tributarios si se efectúan a través del sistema financiero. De esta manera, las empresas formales tienen el incentivo a pedirles a sus proveedores informales a que hagan uso del sistema financiero, facilitando su entrada a los canales formales.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Carlos Echeverry Garzón.*

El Ministro de la Protección Social,

*Mauricio Santamaría Salamanca.*

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

*Sergio Diazgranados Guida.*

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de agosto del año 2010 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 057 de 2010 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por ...

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 532 - lunes 23 de agosto de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

|  |            |
|--|------------|
| Proyecto de ley número 055 de 2010 Cámara por el cual se adicionan dos artículos al Código Penal Colombiano.....                       | Págs.<br>1 |
| Proyecto de ley número 056 de 2010 Cámara por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro Universidad Pedagógica Nacional..... | 7          |
| Proyecto de ley número 057 de 2010 Cámara por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo.....                           | 12         |