



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1316

Bogotá, D. C., martes, 10 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se continúa la escalera de la formalidad y se dictan disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas.*

**“ Por medio de la cual se continúa la Escalera de la Formalidad y se dictan disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas”**

**Paloma Valencia Laserna**  
**Senado de la República**

#### Contenido

1.	Exposición de motivos.....	3
1.1	Informalidad empresarial en Colombia .....	3
1.2	Costo de formalizarse .....	6
1.3	Espíritu emprendedor .....	8
1.4	Comparativo internacional.....	12
1.5	Informalidad postpandemia en Colombia.....	17
1.6	Formalidad escalonada.....	23
1.6.1	Formalidad de entrada .....	25
1.6.2	Formalidad de tributo .....	27
1.6.3	Formalidad de producción.....	29
1.7	Formalidad de trabajo.....	30
1.8	Escalera de la Formalidad (ley 2254 de 2022).....	34
1.9	Objetivos del proyecto de ley .....	37
1.10	Impacto Fiscal .....	37
1.11	Referencias .....	37
16)	.....	37
2.	Articulado.....	42

1. Exposición de motivos

1.1 Informalidad empresarial en Colombia

Colombia es un país de pequeños empresarios. La Misión de Empleo calcula que Colombia tiene 7,1 millones de empresas, pero solo el 18% tiene algún tipo de registro de formalización. De los formalizados, el 96% son empresas entre 1 y 3 trabajadores, mientras en el caso de los informales es del 100%. Un país con 5,8 millones de empresas en la informalidad refleja un problema estructural de política pública.

Tabla 1. Aproximación de número de empresas por número de trabajadores en Colombia 2019

Empleados	Informales	Formales	Total	Part (%)
1 a 3	5.874.000	1.094.000	6.968.000	96,9%
4 a 10		153.000	153.000	2,1%
Más de 11		72.000	72.000	1,0%
Total	5.874.000	1.319.000	7.193.000	100,0%
Part. (%)	81,7%	18,3%	100,0%	

Fuente: Misión de Empleo 2021

Una encuesta realizada por la Cámara de comercio de Bogotá a 2.300 empresarios reveló que aunque el 95% se declaran así mismo como emprendedores, la informalidad no los hace sentir a todos como empresarios: el 76% de quienes tienen registro mercantil se declara así mismo como empresario, pero de los que no tienen registro mercantil sólo el 53% (Tabla 2).

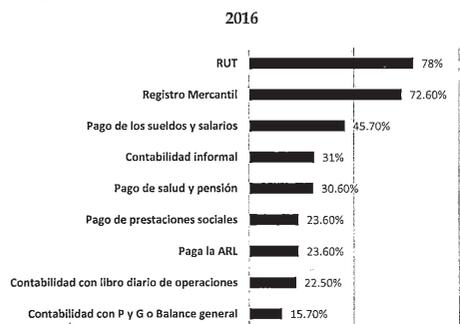
Tabla 2. Encuesta a empresarios con y sin registro mercantil

Empresariado con Registro Mercantil	Empresario sin Registro Mercantil
93% de la unidades productivas encuestadas es microempresa	71% quiere obtener registro mercantil
70% inició sus negocio en los últimos cinco años	42% empezó su negocio desde la pandemia
56% llega hasta los 10 millones al año en utilidades	19% no logra utilidades
55% de las empresas tiene hasta tres empleados	92% utiliza el efectivo como medio de pago

paga sueldos y salarios, el 31% tiene una contabilidad informal, el 30,6% paga salud y pensión, el 23% paga ARL y el 15,7% hace contabilidad legal.

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

Gráfica 1. Requisitos de formalidad cumplidos por microestablecimientos 2012-2016



Fuente: CONPES 3956 con datos de DANE

Según la Encuesta Integradora de Hogares la informalidad total de las empresas en Colombia podría estar alrededor del 60%, pero es una estimación aproximada dependiendo las variables que se tomen. Fedesarrollo realizó un estudio que revela que las grandes barreras para las empresas por rubros. Por medio de la GEIH, se

Para finalizar su negocio el 50% utilizó ahorros personales	43% utilizó ahorros personales, 23% préstamos bancarios y 18% préstamos familiares
47% usa redes sociales como canal de comercialización	25% usa redes sociales como herramienta para vender
36% de los empleados es mujer y 26% son jóvenes	37% de los empleados son mujeres y 15% jóvenes
13% creó el negocio porque no tenía otra alternativa de ingresos	43% emprendió porque no tenía otra alternativa de ingresos

Fuente: Cámara de Comercio Bogotá

Diferentes estudios han establecido que la formalidad es una escalera y no un requerimiento específico que se cumple con la firma de un documento (Fernández, 2020). Colombia ya dio el primer paso mediante la promulgación de la ley 2254 de 2022 de la Escalera de la Formalidad- véase sección 1.X.-. Una ley que establece escalones graduales en la formalización, donde se van pidiendo más requisitos cuando las empresas van creciendo, y se establecen incentivos para entrar a la formalidad. Por ejemplo, en el primer eslabón las empresas adquieren un registro mercantil gratuito, permisos sanitarios ante el INVIMA gratuitos y sin necesidad de buenas prácticas de manufactura, tasas de impuesto de registro departamental diferenciadas, gratuita en la Ventanilla Única, entre otras.

No obstante, la ley de Escalera de la Formalidad debe ser nutrida con todos los requisitos actuales, y con un mayor conocimiento sobre los problemas que no permiten la formalización en el país. La academia se ha encargado de hacer un estudio macro sobre los problemas de la formalización, pero ha fallado en estudios micro sobre los problemas diarios de los emprendedores y empresarios. Este proyecto de ley tiene como finalidad seguir estructurando la Escalera de la Formalidad del país, pero desde un punto microgerencial.

La informalidad empresarial es estructural. Según el DNP con datos la encuesta de microestablecimientos del DANE del 2012 al 2016, solo el 78,2% de los microestablecimientos en Colombia tiene su Registro Único Tributario, el 46,5%

revela que el 84% de las empresas en el país no tiene contabilidad formal, el 83% no tiene asegurado a sus empleados (Fernández, 2018).

Tabla 3. Medidas de informalidad desde el punto de vista de las empresas (2015, urbano)

Barrera	Criterio	GEIH		ME	GEM (2017)	CCBogotá (2013-2015)
		GEIHF	Micro-negocios			
Entrada	No tiene Rut			23%	21%	21%
	No está registrado como sociedad o persona natural	60%	85%	28%	28%	53%
	No tiene licencia de funcionamiento				31%	
Insumos	No tiene registro renovado	61%	86%	34%		
	Empleador / cuenta propia no cotiza a salud y pensión	83%	89%			
	No paga a empleados salud y pensiones*			79%*	53%	80%
Producto	Los negocios que operan en la vivienda no tienen local propio, ni arrendado, ni en usufructo.	1,9%	4%			
	No tiene certificación de calidad					92%
	No tiene licencia sanitaria					73%
Impuestos	No lleva contabilidad formal	84%	94%	59%		75%
	No declara ICA (2013)			44%		80%
	No declara ICA (2017)				45%	
	No declara Renta (2013)			77%		
	No declara Renta (2017)				63%	
	No declara IVA (2013)			83%		
Más utilizada	No paga IVA (2017)					73%
	No paga predial (2017)					71%
	No tiene registro ni contabilidad formal	58%	84%	30%	24%	53%
	No tiene registro renovado ni contabilidad formal	59%	84%	26%		

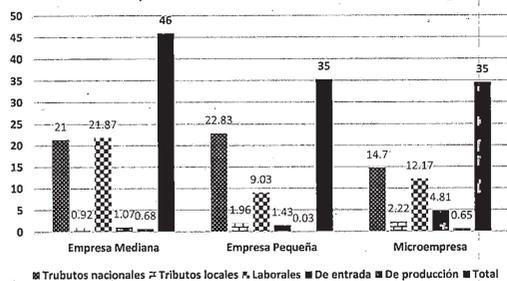
Fuente: Fedesarrollo.

1.2 Costo de formalizarse

Acceder al Estado es imposible para el pequeño empresario; de igual manera, no encuentra los beneficios de hacerlo. Se enfrenta a dos grandes barreras entrada: (I) tramitología (II) costos de formalización. Colombia ocupa el puesto 123 de 137 países analizados en el Indicador de Carga de Regulación Gubernamental para el 2019 del FEM (World Economic Forum, 2019). El Departamento Nacional de

Planeación realizó unos estudios de caso para determinar el valor de formalizar una empresa. El costo de formalizarse representaría entre un 32% y 47% de la utilidad bruta de una empresa informal. En el caso de las microempresas, el 14,4% de la utilidad tendría como destino los tributos nacionales, el 12,2% los compromisos laborales, el 4,81% las barreras de tramitología de entrada, el 2,22% los tributos departamentales, y el 0,65% los compromisos de producción.

Gráfica 2. Porcentaje sobre la utilidad bruta de formalizarse por rubros



Fuente: CONPES 3956 con datos de DANE

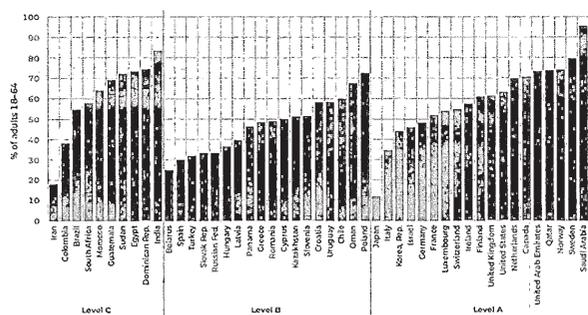
El estudio también reveló que para tener todos los requisitos de una empresa formal se necesitan en promedio 25 trámites. Para la microempresa se necesitan 13 trámites laborales, 8 tributarios, 4 de entrada y 2 de producción (DNP, 2019). Está demostrado que en las primeras fases de una empresa es necesaria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

1.3 Espíritu emprendedor

El informe Global Entrepreneurship Monitor elaborado por el Foro Económico Mundial mide el clima empresarial en todo el mundo. Colombia obtuvo la posición número 4 entre 35 países para el año 2021. Tanto en la medición del 2020 y del 2021 Colombia tuvo un porcentaje entre el 78% y 77% en cada año de personas que tuvieron disminución en sus ingresos, lo cual muestra que todos los planes, programas y proyectos que tenía el gobierno nacional debían estar enfocados en la protección de la salud, los empleos y los precios para evitar inflación. Estrategias como el PAEF (programa de apoyo al empleo formal) ayudó a proteger cerca de 4,15 millones de empleos y que significó una destinación de 6,8 billones de pesos. Es de resaltar que de 142.999 empleadores beneficiados a junio del 2021, el 63% eran microempresas, protegiendo a 420.640 empleados en el país. Esto es de vital importancia porque ser formal en Colombia trae muchas complicaciones, pero también lo es mantenerse formal en el mediano y largo plazo.

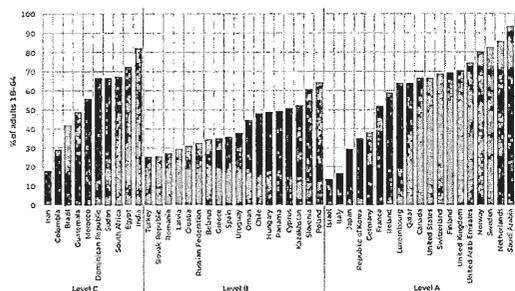
Para el GEM en el periodo del 2021-2022 se midió el impacto de los efectos de la pandemia e incluso de las políticas adoptadas por los gobiernos en materia de protección al empleo. El informe muestra las respuestas obtenidas de dos planteamientos hechos a grupos poblacionales entre los 18-64 años. El primero de ellos está enfocado en que tan de acuerdo estaba con que en los próximos tres meses se darían más oportunidades para abrir negocios (Gráfica 3), y el segundo en que tan fácil era abrir un negocio (gráfica 4).

Gráfica 3. Más oportunidades para abrir negocios en los próximos tres meses



Fuente: GEM 2022

Gráfica 4. Facilidad para abrir un negocio.

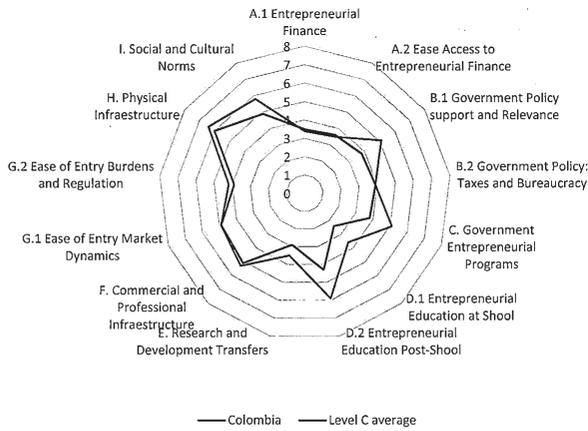


Fuente: GEM 2022

El 39% de personas entrevistadas considera que en los próximos tres meses habrá en Colombia oportunidades de abrir un negocio. Mientras que el 29% de personas considera que en el país es fácil abrir empresa. Esto se debe a la incertidumbre que hay por temas coyunturales, como lo son las elecciones, la inflación, guerra Ucrania-Rusia, calentamiento global y más factores que influyen en que las personas no vean un panorama alentador.

El informe también revela cuáles son los países con mayor espíritu emprendedor. Colombia es el país de América Latina con mejor puntuación. "Colombia recibió un puntaje de 4,7, lo que ha mostrado una mejora pues en 2021 el país tuvo una nota de 4,6 puntos. Asimismo, se ve que en 2020 el país tuvo un resultado de 4,2 puntos, lo que muestra una mejora significativa en ese ambiente para emprendedor" En ediciones anteriores Uruguay superaba a Colombia, pero ahora Colombia aparece por encima de México, Chile y Uruguay, que tuvieron puntajes de 4,5, 4,3 y 4,3, respectivamente." (Forbes Colombia, 2022). A continuación, se adjunta imagen del diagnóstico que hizo el GEM sobre Colombia:

Gráfica 5. Rating de condiciones marco de emprendimiento



A pesar de ser el país de la región con mayor espíritu emprendedor aún se siguen presentando diferentes falencias. La fuerza laboral en el país está en un 60% de emprendedores informales, esto por los trámites legales y dispendiosos necesarios para garantizar oportunidades en igualdad de condiciones en prestaciones sociales y de tributación.

En el mercado laboral informal los mismos empresarios entrevistados estaban en etapa inicial de negocios comerciales, aunque no estaban registrados oficialmente. Muchos de estos emprendedores redujeron su producción y finalmente detuvieron

su actividad empresarial entre 2020 y 2021 obstaculizando el trámite a la formalización por los altos costos. Una de las recomendaciones que hacen en el informe del GEM es facilitar el registro y el pago de impuestos justos para quienes inician un nuevo negocio. El 29% de los adultos encuestados manifestó que era fácil iniciar un negocio: proporción muy baja para las economías de la región. Además, argumentan que una de las razones por las que alguien podría optar por mantenerse en la informalidad es porque no hay financiación suficiente, por ende, la calificación que recibe Colombia en cuanto a las facilidades para la financiación es de 3.4 que deja al país con un índice inferior al de otros países del nivel C<sup>1</sup> del GEM.

Respecto al índice de acceso a la financiación recibió una calificación de 3.5 que lo mantiene en la media de países de la región. Los expertos del informe también identificaron las condiciones que ofrece el gobierno en nuevas políticas o programas que solventen impuestos y burocracia y la calificación fue de 3.9 que ubica a Colombia en el puesto 7 en comparación con países de la región. Por último, se menciona que hay un clima positivo respecto a nuevos programas que se están creando y están siendo dirigidos a esos nuevos negocios por parte de entidades gubernamentales, así que recibe una puntuación de 5.1. No obstante para lograr un tránsito favorable a la formalidad piden que se siga trabajando en estrategias que elimine del camino las dificultades de trámite, acceso al crédito y financiación que tienen los empresarios tanto para formalizarse como mantenerse en el mediano y largo plazo.

1.4 Comparativo internacional

Hay estudios que muestran una relación entre la informalidad, el desempeño de los mercados laborales, la desigualdad y la gobernabilidad democrática. Algunos mencionan que esa debe ser una de las políticas públicas más importantes para los

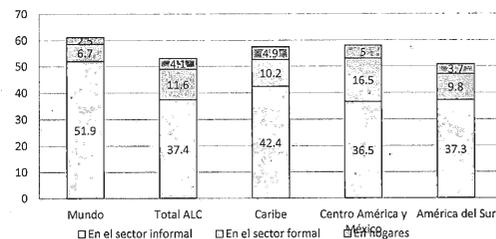
<sup>1</sup> Nivel C: economías con un PIB per cápita de menos de \$20,000 millones de dólares.

gobiernos. En Colombia se han dado diversas medidas: desde una Ley de Formalización hasta los denominados Acuerdos de Formalización y más recientemente un documento de política sobre Formalización Empresarial. (Organización Internacional del Trabajo, 2018). Esto viene ligado a los retos que trae el siglo XXI con la cuarta revolución industrial y la innovación que necesita el mercado laboral para ser productivo, atractivo y rentable. Incluso temas como la flexibilización de la jornada laboral ha tomado relevancia, permitiendo que algunos trabajos sean parciales, y en este momento post pandemia se ha venido legalizando el teletrabajo para que muchos cargos que se pueden desarrollar de forma sincrónica. Esto ha permitido un balance entre Vida- Trabajo, dos conceptos que se volvieron importantes para esta sociedad, dada la velocidad con la que se quiere avanzar en todos los aspectos sociales, culturales, políticos y sobre todo económicos.

Para tener precisión del término informalidad, que no solo está en Colombia, sino que también es predominante en la región, según PREALC, el sector informal estaba conformado por trabajadores por cuenta propia (excluidos profesionales y técnicos), trabajadores familiares no remunerados, trabajadores y empleadores de microempresas con cinco o menos ocupados y el trabajo doméstico. Conceptualmente, esta visión asocia el sector informal con el funcionamiento de los mercados de trabajo y el grado de desarrollo de los países (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

América Latina es una de las regiones que tiene un porcentaje significativo desde hace años con la lucha de la informalidad, a pesar de que no es la única región en el mundo que presenta este factor en el clima empresarial y desarrollo económico, si suele ser un caso de estudio que genera retos y avances para ir reduciendo la brecha. En la gráfica 6 que compara el porcentaje de informalidad con otras regiones y el total.

Gráfica 6. América Latina y el Caribe (circa 2016). empleo informal total (agrícola y no agrícola) y su composición (en porcentaje)



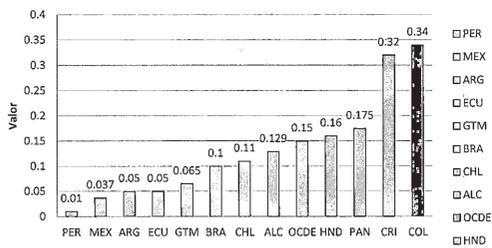
Fuente: OIT 2018

Si se mira la proporción para el año 2018 en el mundo, el 51,9% está en la informalidad, y un pequeño porcentaje está en el sector formal. Lo cual hace que sea importante pensar en estrategias y políticas que puedan ayudar a los nuevos empresarios, como también a los que ya están constituidos y necesitan mantenerse en el tiempo. Incluso es una lucha que termina involucrando a todos los sectores de la sociedad, como lo son personas en condición de discapacidad o por género. Lo anterior es mencionado porque en investigaciones que se han hecho, el 54.3% de mujeres está en la informalidad versus el 52.3% de hombres que están en la misma condición.

Algunos argumentan que la formación profesional para el sector informal tiene una alta demanda en la mayoría de las personas con bajos recursos que tienen la motivación de crear empresa. Según informa el Ministerio de Educación, en

Colombia están registradas más de 3.500 instituciones de formación, que matricularon más de 400.000 estudiantes en 2015 (Organización Internacional del Trabajo, 2018) lo cual se debe seguir impulsando.

Gráfica 7. América Latina (13 países) (circa 2014). Gasto público en programas de formación como proporción del PIB



Fuente: OIT (2018)

La gráfica anterior muestra que Colombia a 2010 era de los países que mayor porcentaje tiene en gasto público para programas de formación que beneficie la mano de obra en el país. De hecho, una de las instituciones educativas relevantes que hay no solo en Colombia, sino en la región es el SENA que actualmente es promotor de empleados con formación técnica y tecnológica gratuita que opera en casi todo el país. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, la segunda IFP<sup>2</sup> más grande de la región, invierte en torno a US\$ 980 millones en 2016 para la formación gratuita de más de 4 millones de participantes, cubriendo también todos los sectores. El SENA es el mayor proveedor de formación técnica y tecnológica del país: tiene el 80 por ciento de la matrícula total. El 20 por ciento restante lo completan los institutos adscritos al Ministerio de Educación (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

<sup>2</sup> Institutos de formación profesional.

El estudio muestra que estas instituciones promueven la motivación en jóvenes de escasos recursos que no tienen la forma de ingresar a instituciones privadas para formarse en temas relacionados a la generación de empresas. A lo largo del tiempo Colombia ha venido haciendo diferentes esfuerzos en programas, políticas públicas y creación de entidades que ayuden a la formalización, pero sigue siendo importante el esfuerzo por la formalidad, dado los altos porcentajes que aún persisten, esto puede ser medible con los diferentes gobiernos que han estado en el país.

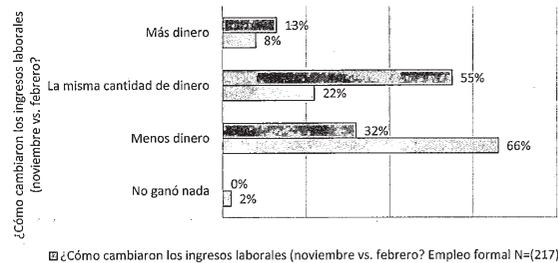
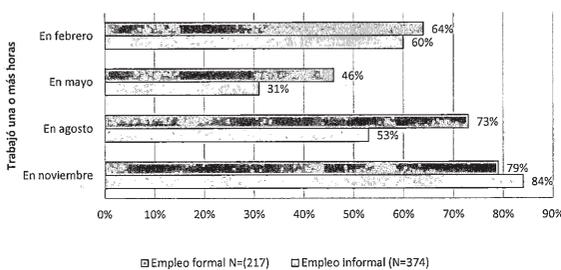
Uno de los beneficios que permite la formalización es la protección contra el crimen, la posibilidad de recurrir al sistema judicial para la resolución de conflictos en el caso de cumplimiento de contratos también incluye la titularidad y prestación de los servicios de la seguridad social para los empleadores. Otro beneficio es el acceso a instituciones financieras para obtener crédito y solventar la productividad que se va dando a medida que la empresa va creciendo en términos comerciales. Asegurar activos, bienes de capital y diferenciar riesgos económicos es de vital importancia hoy en día para los empresarios, sobre todo cuando vienen fluctuaciones ajenas a sus voluntades como lo son procesos electorales en los países, pandemias o incluso conflictos.

Hoy en día el acceso a la contratación estatal y a los mercados de exportación hace parte de los principales beneficios que resultan siendo rentables para los mercados de las pequeñas y medianas empresas. "Generalmente, los que son beneficios -costos- de la formalidad representan un costo -beneficio- de la informalidad. Los costos de la informalidad comprenden también los sobornos a funcionarios y la utilización de canales irregulares para adquirir y distribuir bienes y servicios. Además, algunos subsidios que reconoce el Estado a las personas de menores ingresos pueden aumentar el costo de oportunidad de volverse formales. A lo anterior se suma que la informalidad dificulta el monitoreo de los ingresos de los beneficiarios, y, por ende, garantiza la continuidad de la entrega de las ayudas que, de otra forma, se perderían si el beneficiario acepta un puesto formal." (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

1.5 Informalidad postpandemia en Colombia

A pesar de que el gobierno nacional implementó una gran ayuda en el PAEF, durante la pandemia por el COVID-19 muchas empresas no pudieron acceder; propiamente las informales. Debido a razones obvias, para el Estado Colombiano NO EXISTEN y no es por obviedad de sus actividades sino porque no están registrados en ninguna plataforma y no se sabe a qué se dedican, cuántos empleados tienen, y cuánto le aporta al desarrollo del país. Razón por la cual se hizo difícil hacerles transferencias como con el PAEF, porque no hay información sustentada.

Gráfica 8. Indicadores de empleo de los encuestados para empleados formales e informales



Fuente: (Becerra, Cabra, Romero, & Pecha, 2021)

En la gráfica 8 se muestra el cambio de cómo los ingresos laborales se redujeron con mayor proporción para los informales. El empleo formal tuvo una leve ventaja en la variable de "más dinero" apenas del 13% y en la variable "la misma cantidad de dinero" el porcentaje es mucho mayor, lo cual le garantiza mayor estabilidad. Por último, los resultados anteriores destacan el papel del sector formal del mercado laboral como una estrategia que ofrece beneficios en momentos de incertidumbre con una estabilidad de ingresos y protección a los empleos. Esto es visto desde la óptica del empleado, pero seguramente los efectos negativos sobre los empleadores en momentos de crisis también deben revisar.

"Por esta razón, resulta fundamental establecer mecanismos que fortalezcan e incluso promuevan el crecimiento del sector formal. La respuesta de política debe ser una combinación de subsidios directos, tales como el Programa de Apoyo para el Empleo Formal (PAEF), complementados con estrategias de mediano plazo, como una reorganización e incluso eliminación de costos no salariales (por ejemplo, contribuciones obligatorias a las Cajas de Compensación; Sánchez et.al, 2009) y barreras de acceso a la formalidad. Junto con estos elementos, el fortalecimiento de los sistemas de inspección y vigilancia de violaciones de la regulación laboral por parte del Ministerio de Trabajo es fundamental para el crecimiento

del sector formal. De hecho, la evidencia internacional muestra que la mayor vigilancia y control es una de las herramientas más efectivas para aumentar el tamaño del sector formal (Ulysea, 2020). Un plan de acción específico se presenta en el documento Conpe 3956 de 2019 (política de formalización empresarial).” (Becerra, Cabra, Romero, & Pecha, 2019)

En Colombia se han venido dado diferentes esfuerzos institucionales como lo es la Red Nacional de Formalización <sup>3</sup> que permite la armonía entre quienes quieren emprender, y quienes ya llevan tiempo funcionando con entidades públicas. Está red funge desde el 2014 y tiene como miembros a entidades el gobierno nacional, a entidades que conforman el sistema general de seguridad social, autoridades locales, gremios y observatorios regionales de trabajo. Han hecho informes y mesas técnicas en donde se involucran interés de 120.000 personas. Dichas mesas han permitido que la información le llegue a trabajadores informales que por falta de educación en dichos temas no sabe cómo funciona. Según el Banco Mundial, en Colombia se ha encontrado una correlación entre trabajadores de bajos ingresos con conocimiento reducido no solo de trámites sino de beneficios de la formalización.

Las políticas para reducir la informalidad en países como Colombia resultan fundamentales para mejorar el nivel de vida de los trabajadores, aumentar la productividad y ampliar las posibilidades de recaudo tributario y de movilización de recursos para el cumplimiento cabal de las funciones del gobierno en materia de protección social y provisión de infraestructura y servicios esenciales como la justicia y la seguridad (Villar, 2020). Todos los programas, políticas y análisis que se han hecho a lo largo del tiempo en pro de mejorar las cifras de informalidad en Colombia han sido positivas, sin embargo, no son suficientes, cada vez hay factores externos o internos a los que los empresarios se enfrentan cuando quieren formalizarse como

<sup>3</sup> Es una estrategia de coordinación institucional, que tiene por finalidad garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y el desarrollo de las políticas activas de empleo, a través de la promoción, capacitación, orientación, acompañamiento, seguimiento y control de los proyectos y actividades orientadas a la formalización laboral de los trabajadores en Colombia.

lo son las contribuciones parafiscales. A continuación, se muestra un cuadro que ilustra la situación:

Tabla 4. Costos laborales no salariales como proporción del salario básico a cargo de las empresas del sector privado. Año 2015

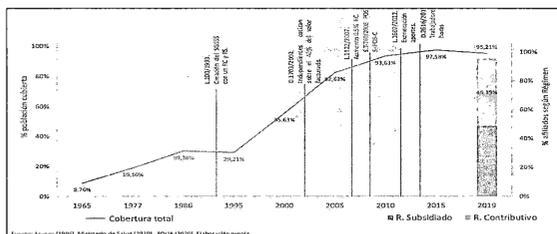
Costos laborales no salariales en empresas del sector privado	Número de salarios mínimos mensuales devengados por el trabajador			Salario integral (diez o más)
	Uno	Dos	Más de dos y menos de diez	
Salario básico	100	100	100	100
<b>1. Prestaciones sociales</b>				
Prima de servicios	9,3	8,8	8,3	0,0
Vacaciones	4,7	4,7	4,7	4,7
Cesantías e intereses	10,4	9,9	9,3	0,0
Auxilio de transporte	11 - 12	5,5-6,0	0,0	0,0
<b>2. Contribuciones a seguridad social</b>				
Salud	CREE (4,4)	CREE (4,4)	CREE (4,4)	8,5
Pensiones	12,0	12,0	12,0	12,0
Riesgos laborales	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>3. Contribuciones parafiscales</b>				
Caja de Compensación Familiar	4,0	4,0	4,0	4,0
SENA	(1,4)	(1,4)	CREE (1,4)	2,0
ICBF	(2,2)	(2,2)	CREE (2,2)	3,0

Gráfico 10. (OIT, 2018)

Por último, otro punto a revisarse para la formalización o quienes ya están formalizados y deben mantener en el escalón a largo plazo tiene que ver con la dualidad del sistema de salud con el Régimen Contributivo y el subsidiado. Esto con el pasar de los años, ha aumentado la coherencia en el mercado, es decir en el régimen contributivo cada uno aporta a su salud, pero al mismo tiempo aporta para subsidiar a otros, algo que muchos empresarios en la informalidad han tomado como un escudo en aras de no pasarse al contributivo sino por el contrario subsidiario. La vinculación al Régimen Contributivo define la frontera entre

formalidad e informalidad, y al mismo tiempo termina por convertirse en un incentivo a la misma informalidad (Alvarez & Villaveces, 2021).

Gráfica 11. Cobertura del sistema de Salud en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en Arango (1995), Ministerio de Salud (2020), BDUA (2020).

Fuente: (Alvarez & Villaveces, 2021)

La gráfica 11 da muestra de cómo se universalizó la cobertura de la salud mediante la sentencia T-760 de 2008 en donde la salud se declara un derecho fundamental para dar paso a la igualación del Plan Obligatorio de Salud (POS) entre el RS<sup>4</sup> y el RC<sup>5</sup>. Es de anotar que el régimen subsidiado es responsable de casi la mitad de la cobertura en salud, mientras que el régimen contributivo no garantiza la financiación del sistema en el país. Ahora bien, según (Alvarez & Villaveces, 2021). Con el fin de combatir esta incoherencia en el sistema, y en particular con el fin de evitar que se fortalecieran los incentivos a la informalidad, se ha intentado en los últimos años crear mecanismos de control para garantizar la afiliación de los independientes, y se ha intentado crear mecanismos de financiación del sistema que no generen una sobrecarga a los costos de la nómina de las firmas o empresas. En el 2011 se incluyeron nuevas formas de financiamiento para soportar la carga de la igualación

<sup>4</sup> Régimen Subsidiado  
<sup>5</sup> Régimen Contributivo

de la calidad en los servicios de salud. Luego en el 2012, se hizo un cambio importante con respecto a la contribución que asume el empleador para un gran número de trabajadores dependientes. Esta contribución se sustituyó con el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), por medio del cual se exonera de aportes parafiscales al SGSSS<sup>6</sup> al empleador por trabajadores que devenguen hasta 10 SMMLV, que posteriormente pasaría a llamarse “auto retención de renta”. Finalmente, en el 2015, se dio paso a la Ley Estatutaria de salud que garantiza la prestación de servicios de salud, y se declaró la salud como un derecho fundamental, la regula y establece sus mecanismos de funcionamiento

Sin embargo, a este sistema solo acceden los trabajadores formales. Los accidentes laborales para quienes trabajan como empleados en la informalidad, o son independientes no cotizantes, son cubiertos por el RS de salud. Esto contribuye a tener una carga importante del sistema soportada con los recursos públicos, y sin los incentivos al mejoramiento de las condiciones de trabajo que se mencionan antes. Este fenómeno se hizo más evidente en la crisis actual por la pandemia de Covid-19; Las categorías laborales más expuestas al contagio coinciden con sectores como el comercio informal y otros servicios personales, donde la cobertura del RC es muy baja, y aún más la del sistema de riesgos profesionales. (Alvarez & Villaveces, 2021)

La ruta de rediseño debe como mínimo: (i) eliminar discontinuidades en el tratamiento a personas (y empresas) tanto en costos como en beneficios para reducir los impuestos implícitos a la formalidad y los subsidios a la informalidad (Alvarado, Meléndez, & Pantoja, 2021).

La Misión de empleo considera que, como en muchos otros países de América Latina, en Colombia la actual articulación de la protección social alrededor del estatus laboral de los trabajadores es, si bien no la única, una de las razones principales de la problemática actual. Es un obstáculo para que las empresas creen

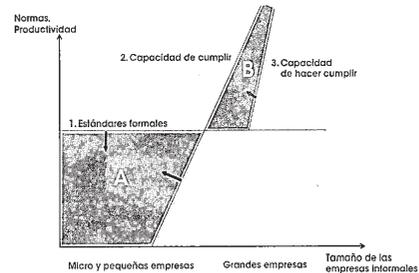
<sup>6</sup> Sistema General de seguridad social en salud

buenos empleos; y, además de generar segmentación social, inevitablemente lleva a la duplicación de programas de protección social, restándole eficacia al esfuerzo global (Misión de Empleo, 2021).

**1.6 Formalidad escalonada**

En un contexto como el representado en el Gráfico 11 en los ejes de normas y productividad versus el tamaño de las empresas informales, se muestra en que el eslabón A los estándares formales en micro y pequeñas empresas generan un descenso en cuanto a la productividad. Lo cual hace que el Estado tenga que diseñar políticas, programas y propuestas que beneficien a ese sector su tránsito a la formalidad. En comparación con las grandes empresas existe una mayor probabilidad de tener la capacidad de cumplir con los estándares de la formalidad. Ahora bien, una estrategia de reducción de la informalidad podría fundamentarse en algunas ideas o nociones básicas del trámite relacionado a la reducción de esos estándares y que en ocasiones dependen de la legislación vigente, que muchas veces resultan tener un carácter registral, tributario y laboral para la seguridad social.

**Gráfica 11. Principales políticas de formalización**

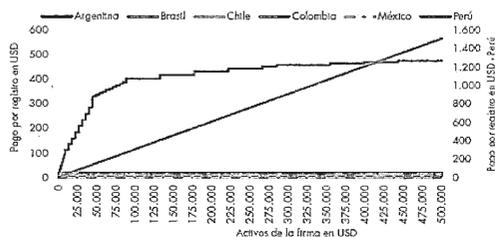


Por un lado se ve en la gráfica que el aumento de la productividad de las micro y pequeñas empresas se podría lograr con políticas que les sirvan para el acceso a crédito de asistencia técnica, capacitación y apoyo a la innovación tecnológica. Por otro lado, ayuda a la formalización que la inspección, vigilancia y control a los trabajadores independientes sea aislada del nivel de sus ingresos. Las medidas disuasivas deberían ser complementadas con campañas de capacitación y sensibilización a empresas y trabajadores acerca de las implicaciones negativas de la informalidad, de los beneficios de la formalización y de las obligaciones legales y laborales que ambos deben respetar. En este grupo entran los Acuerdos de formalización, las iniciativas de la Red Nacional de Formalización Laboral y de Formalización a la Medida y las numerosas acciones del Ministerio del Trabajo, la UGPP, la Superintendencia de Industria y Comercio y el MinCIT citadas en el capítulo anterior. (OIT, 2018)

**1.6.1 Formalidad de entrada**

El primer paso hacia la formalización es obtener el registro mercantil antes las Cámaras de Comercio. Este requisito va acompañado de la obtención libros de actas de asamblea, libros de accionistas, estatutos de la sociedad, Certificado de existencia y representación legal, y el PRE-RUT. El costo del registro va asociado al patrimonio reportado, que inicia desde una UVT. Sin embargo, existe el impuesto al registro establecido en el artículo 226 de la ley 223 de 1995 que obliga hacer un pago adicional a los departamentos que va entre 0,3 % y el 0,7 % del valor incorporado en el documento que contiene el acto de funcionamiento.

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



Fuente: CONPES 3956 con datos de DANE

La ley de Escalera de la Formalidad (ley 2254 de 2022) dio un paso importante para eliminar este requisito. Creó un Registro mercantil gratuito. Las empresas que hagan parte del programa de Escalera tendrán derecho a obtener un Registro de Unidades Productivas en Formalización gratuito a cargo de las Cámaras de Comercio. Este registro es equivalente al Registro Mercantil en el primer escalón de la formalidad. De igual manera se establecieron tarifas impuesto de registro departamental diferenciadas; las cuales quedaron así:

A) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro. En las Cámaras de Comercio, distintos a aquellos que impliquen la constitución con y/o el incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades, así:

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4 y adelante
Entre 0.1% y 0.4%	Entre 0.1% y 0.5%	Entre 0.2% y 0.6%	Entre 0.3% y 0.7%

B) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, que impliquen la constitución con y/o el incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades, así:

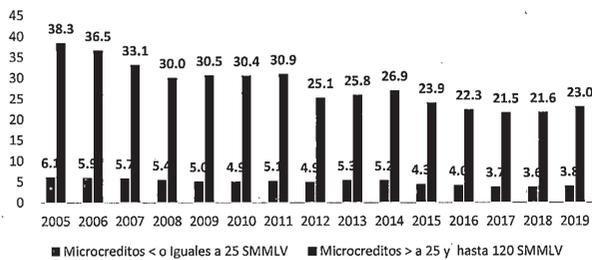
Año 1	Año 2	Año 3	Año 4 y adelante
0.1%	0.1%	Entre 0.1% y 0.2%	Entre 0.1% y 0.3%

El costo de abrir una empresa equivale al 13,4% del ingreso per capita de un habitante en el país. En países de la OCDE este valor es del 3,1%, o Chile tiene gratuita. Además se debe pagar la actualización anual, y pagar tarifas entre 13,7 dólares hasta 58,65 dólares por cada filial adicional que cree la empresa. En caso de que se desee cancelar la matrícula también hay que pagar una renovación adicional. Una empresa con registro mercantil para acceder a microcréditos necesita los siguientes requisitos: Ser una persona natural o jurídica que tenga al menos 1 año de constitución y con activos menores a 500 SMMLV (\$438.901.500). El dinero que podrá solicitar es entre 1 SMLV (\$ 877.803) y 120 SMMLV (\$ 105.336.360). Si es más de 25 SMLV no podrá estar endeudado con el Sistema Financiero en 120 SMLV (\$ 105.336.360).

Este mercado de microcréditos ha sido exitoso en Colombia, pero insuficiente. Entre el 2006 y el 2009 los microcréditos movían al año 2,4 billones de pesos a precios del 2019 con cerca de 402 mil créditos otorgados por año. En el siguiente quinquenio ese valor subió a los 6,1 billones de pesos con 996 mil créditos otorgados, y entre el 2015 y el 2019 ha movido 8,5 billones por año con 1,6 millones de créditos otorgados por año. El 93% de los microcréditos son préstamos menores a los 22 millones de pesos, y de estos, el promedio otorgado es de 3,8 millones de pesos por empresario. Para préstamos entre los 22 millones y los 105 millones (6,8% de los microcréditos), el

promedio otorgado es de 23 millones de pesos. El microcrédito es buena paga. Al realizar un análisis de indicador de calidad de cartera por cosechas para diciembre del 2018, la cartera de microcrédito presenta un deterioro en su primer año por debajo del 5%, mientras otras modalidades como Tarjetas de Crédito, Libre Inversión o Consumo de Bajo Monto están por encima del 6%. Incluso el microcrédito iguala el deterioro de cartera sobre la compra de vehículos.

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



Fuente: Cálculos propios con datos de la SuperFinanciera

La ley de Escalera de la Formalidad (ley 2254 de 2022) también avanzó al permitir el acceso a microcréditos a nuevas empresas a solo tres meses de estar constituidas. Esto sumado a que tendrán un apalancamiento directo por parte del Fondo Nacional de Garantías.

**1.6.2 Formalidad de tributo**

En Colombia el 19% del recaudo de impuestos directos viene del impuesto de renta a personas, comparado con el 57% en países de la OCDE. En Colombia pagan más las empresas que las personas. Según el Consejo Privado de Competitividad la tasa

nominal de tributo en Colombia es del 40%, cuando en América Latina es del 28% y en la OCDE del 23%. Estas tasas no distinguen el tipo de empresa y obligan a los nuevos emprendimientos a contribuir desde el primer año de funcionamiento.

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

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

Los empresarios pagan un impuesto de renta por los ingresos de sus empresas. El 33% de los ingresos de una compañía se van para el Estado. Sumando el impuesto que pagan las personas más las empresas, al año se recaudan 64 billones de pesos. Lo interesante es que son las empresas más grandes las que más pesan en el recaudo. El 67% de esos recursos lo aportan las empresas más grandes del país, el 18% las pequeñas y medianas empresas, y el 15% lo pagan las personas naturales. La comisión de expertos concluyó que en Colombia las empresas pagan unos impuestos altos mientras las personas pagan poco. Así para 2017 el 82% de los impuestos directos provenían de las empresas, y el 17% de las personas, mientras en los países más desarrollados el 28% lo ponen las empresas y el 72% las personas.

Países como Suecia, Noruega o Finlandia tienen una tasa de renta para las empresas no superior del 24% (En Finlandia es del 20%). Ellos tienen claro que son los empresarios los que generan la inversión y el empleo en una sociedad (Valencia, 2020). Este proyecto de ley en su primer borrador no toca el tema de tributación. Sin embargo, un gran avance sería la declaración de renta universal empresarial, pero con tarifa 0% para los primeros escalones de la formalidad.

**1.6.3 Formalidad de producción**

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

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

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

La ley de Escalera de la Formalidad (ley 2254 de 2022) logró la creación INVIMA gratuito y acorde al negocio. Las empresas tendrán derecho a un registro, permiso, notificación sanitario gratuito que cumpla con requisitos básicos de inocuidad acorde al negocio y sin la necesidad de tener buenas prácticas de manufactura. Se crearon dos tipos de permisos: Artesanal y Emprendedor.

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

Las nuevas empresas que vayan a exportar o importar deberán inscribirse en Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE, la cual les exigen estar afiliadas al Régimen Común de Tributación, tener una firma digital ante la DIAN, sacar un Certificado de Origen. Estos trámites requieren de tiempo y conocimiento. La ley de Escalera de la Formalidad (ley 2254 de 2022) logró que todo pueda realizarse mediante un solo canal y que los trámites sean gratuitos.

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

**1.7 Formalidad de trabajo**

Los empresarios deben pagar la seguridad social de sus trabajadores. Deben afiliarlos al Registro Único del Sistema de Seguridad Social digital, y tendrán que afiliarse a cada uno de sus empleadores a una Entidad Prestadora de Salud, un Fondo

de Pensión, una Administradora de Riesgos Laborales, una Administradora de Cesantías y una Caja de Compensación Familiar. Según un estudio del Banco Mundial cada trámite de estos dura un día. Para ciudades como Mitú o Leticia estos trámites podrían tardar 26 y 24 días (DNP, 2019).

Se calcula que un incremento del 1 % en los costos no salariales estaría reduciendo en un 0,4 % los niveles de formalidad (Clavijo, Vera, Cuéllar, & Rios, 2015). Un empleado que gane un salario mínimo legal vigente deberá pagar por 1,6 millones de pesos mensuales por ese empleado. Tiene que aportar además del mismo salario, 117 mil de transporte, un 12% por pensión, un 8,3% por cesantías, un 8,3% por prima, un 4,17% por vacaciones, un 9% por parafiscales, un 0,52% por la ARL, un 1% por intereses de cesantías, un 5% de dotación.

**Valor pagado por empleador que gana Salario Mínimo más Prestaciones**

Laborales 2022		
	%	VALOR
Salario mínimo		1.000.000
Auxilio de Transporte		117.172
Salud	8,50%	85.000
Pensión	12%	120.000
ARL (Nivel 1)	0,52%	5.200
Parafiscales	9%	90.000
Prima	8%	80.000
Cesantías	8,33%	83.300
Intereses de Cesantías	1%	10.000
Vacaciones	4,17%	41.700
Dotación Aprox	5%	50.000
<b>TOTAL</b>		<b>1.682.372</b>

Fuente: ValoraAnalític

Estos requisitos dignifican al empleador pero en la vida real son imposibles de cumplir por parte de los pequeños o nuevos empresarios. Debe existir un tiempo de espera mientras el empresario llega a su punto de equilibrio y recupera su capital inicial para cumplir con todos los derechos laborales.

Pero estos no son los únicos gastos laborales en los que cae un empleador. El Sistema de Riesgos Laborales, los programas o normas de Salud Ocupacional o los estándares mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo cuentan con un nivel de organización deficiente y con una efectividad ineficiente para las empresas. Un estudio realizado por el Tecnólogo de Antioquia reveló que el valor de implementar todo ese sistema al año le cuesta a los empresarios que tengan menos de 50 trabajadores 4 millones de pesos al año (Castañeda & Gómez, 2020)

El primer paso es contratar a un experto para el montaje de todo el sistema de seguridad en el trabajo. Se estima que el contrato valdría 4 millones de pesos.

**Tabla 5. Contratación experta en SGSST**

VALOR CONTRATO PROFESIONAL							
L	PROFESIONA O	CONTRAT S	HONORARIO S	INDICE BASE COTIZACIÓN	SEGURIDA D SOCIAL	PORCENTAJ E	VALOR SS
	Profesional en Salud Ocupacional	Prestación de Servicios	\$ 4.000.000	40%	AFF	16%	\$ 256.000
					EPS	12,5%	\$ 200.000
					ARL	2,436%	\$ 38.976
TOTAL SEGURIDAD SOCIAL							\$ 494.976

FUENTE: (Castañeda & Gómez, 2020)

El segundo paso es contratar a una empresa que asesore el proceso y que tenga el acompañamiento de la ARL.

**Tabla 6. Contratación empresa experta**

VALOR CONTRATO ASESORÍA EMPRESARIAL				
ENTIDAD	CONTRATO	VALOR MENSUAL	TIEMPO REQUERIDO (Meses)	VALOR TOTAL CONTRATO (Iva incluido)
Dinamika Consultoria S.A.S	Asesoría	\$ 1.933.750	4	\$ 7.735.000

FUENTE: (Castañeda & Gómez, 2020)

Las empresas y profesionales establecen que el cobro de ellos depende "...calcular el tiempo mínimo para desarrollar las actividades para el funcionamiento del

**PALOMA**

sistema y poder establecer el valor del costo de implementación". A continuación, se presenta el valor total subdividido por rangos:

**Tabla 7. Valor total de implementación del sistema SGSST**

VALOR BASE PARA IMPLEMENTAR UN SGSST: 3 SALARIOS MÍNIMOS A 2020			
			\$ 2.633.409
VALOR POR HORA			
			\$ 10.973
ACTIVIDADES Y COSTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SGSST			
#	ACTIVIDAD	HORAS REQUERIDAS	TOTAL
1	Agendamiento y visita inicial, verificación del tamaño de la empresa, actividad económica, número de empleados, tipo de riesgo según ARL, indicadores de accidentalidad, cantidad de procesos.	5	\$ 54.863
2	Elaboración de auto evaluación y/o evaluación inicial del SGSST.	5	\$ 54.863
3	Diseñar las políticas de SST, no consumo de alcohol, tabaco y sustancias psicoactivas.	10	\$ 109.725
4	Asignación de responsabilidades a todos los niveles de la empresa.	2	\$ 21.945
5	Identificación de peligros, evaluación y valoración de riesgos por cada proceso que se realice en la empresa.	24	\$ 263.341
6	Definición de Reglamento de Higiene y Seguridad Industrial, para comunicar a los empleados los requisitos legales, los peligros y riesgos de acuerdo a la actividad laboral.	2	\$ 21.945
7	Verificar los requisitos legales aplicados a la actividad económica de la empresa.	16	\$ 175.561
8	Elaboración del Plan de trabajo anual según los peligros, riesgos y requisitos legales.	16	\$ 175.561
9	Generar el programa y cronograma de capacitación (Inducción y reincusión).	8	\$ 87.780
1	Elaboración del perfil sociodemográfico de la población trabajadora.	8	\$ 87.780
1	Verificación de condiciones de salud de la población trabajadora (Exámenes médicos ocupacionales).	4	\$ 43.890
1	Comité paritario de SST, comité Convivencia Laboral (Elcoccón, conformación y responsabilidades).	8	\$ 87.780
1	Elaboración de Programas:		
3	Orden y Aseo, pautas activas, hábitos de vida saludable, prevención y protección contra caídas, saneamiento preventivo y correctivo, y Manejo de residuos	36	\$ 395.011
1	Elaboración y procedimientos de trabajo seguro o instrucciones de seguridad.	40	\$ 438.902
1	Análisis de vulnerabilidad y riesgos de acuerdo a las amenazas identificadas.	8	\$ 87.780
5	Formulación del plan de prevención, preparación y respuesta ante emergencias	16	\$ 175.561
1	Elaboración de procedimientos para:		
7	Control de documentos, comunicaciones internas y externas, entrega e Inspección de Elementos de Protección Personal, exámenes médicos ocupacionales, ayuda mutua, gestión al cambio, auditoría, reporte e investigación de incidentes y accidentes de trabajo, acciones preventivas y correctivas, mejora continua y seguimiento a contratistas	36	\$ 395.011

33

18	Elaboración de indicadores de estructura, proceso y resultado.	16	\$ 175.561
19	Elaboración del Manual del SGSST.	8	\$ 87.780
20	Elaboración de Formatos de soporte para todas las actividades requeridas necesarios en el SGSST.	50	\$ 548.627
21	Imprevistos	10	\$ 109.725
<b>COSTO ESTIMADO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SGSST</b>		<b>328</b>	<b>\$ 3.598.992</b>

FUENTE: (Castañeda & Gómez, 2020)

**1.8 Escalera de la Formalidad (ley 2254 de 2022)**

La ley de Escalera de la Formalidad promulgada en el 2022 es un avance hacia el proceso de formalización de las más de 5,8 millones de empresas que se encuentran hoy en la informalidad.

La "Escalera de la Formalidad" es un programa que permite el camino gradual de formalización de nuevas micro, pequeñas y medianas empresas en el país, tendiente a que se creen empresas formales y se genere un camino progresivo hasta los requerimientos que hoy existen. La Escalera tiene mínimo tres escalones, y las empresas deberán ir cumpliendo los requisitos de formalización con el tiempo hasta llegar al último escalón de formalización total. Entre los beneficios de la ley están:

- 1) **Registro mercantil gratuito.** Las empresas que hagan parte del programa de Escalera de la Formalidad tendrán derecho a obtener un Registro de Unidades Productivas en Formalización gratuito a cargo de las Cámaras de Comercio. Este registro es equivalente al Registro Mercantil en el primer escalón de la formalidad.

<p>2) <b>INVIMA gratuito y acorde al negocio.</b> Las empresas que hagan parte del programa tendrán derecho a un registro, permiso, notificación sanitario gratuito que cumpla con requisitos básicos de inocuidad acorde al negocio, y que no le será exigible en los primeros escalones, las Buenas Prácticas de Manufactura. Serán dos tipos de permisos, Artesanal y Emprendedor.</p> <p>3) <b>Pagos de seguridad laboral a cargo del Estado.</b> En el primer escalón de la formalidad, los micro, pequeños y medianos empresarios, con trabajadores que devenguen menos de 10 salarios mínimos, serán exentos de pagar SENA, ICBF y régimen contributivo de Salud.</p> <p>4) <b>Tarifas del impuesto de registro departamental serán mínimas.</b> Las empresas que hagan parte del programa, en sus primeros escalones, tendrán tarifas diferenciadas, donde el primer año será entre el 0,1% y el 0,4%. Hoy en día es entre el 0,3% y el 0,7%.</p> <p>5) <b>Microcréditos con garantías.</b> Pasados tres meses desde la obtención del Registro de Unidades Productivas en Formalización ante las cámaras de comercio; las empresas podrán ser beneficiarias de microcréditos con garantías de hasta el 90% por parte del Estado.</p> <p>6) <b>Ventanilla Única de Comercio Exterior.</b> Todos los procedimientos que sea realicen para exportación e importación de productos serán gratuitos mediante la ventanilla única de comercio exterior.</p> <p>7) <b>Certificado de Origen gratuito.</b> La prueba documental para verificar que los productos son creados en Colombia, y que realiza la DIAN, será gratuita.</p>	<p>8) <b>Permisos ambientales.</b> Las exigencias ambientales serán graduales para el proceso de formalización. No obstante, se deberá garantizar el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales.</p> <p>9) <b>Ventanilla única.</b> El ministerio propenderá para que todos los procedimientos de formalización se hagan mediante la Ventanilla Única Empresarial.</p> <p>10) <b>Nuevas formas de financiamiento.</b> Se crearán programas para el financiamiento de nuevas empresas mediante plataformas Fintech u otras formas de tecnología.</p> <p>11) <b>Promoción del comercio exterior.</b> El Gobierno Nacional potenciará la integración de los agregados comerciales de Colombia en el exterior a empresas que hagan parte del programa de Escalera de la Formalidad.</p> <p>12) <b>Beneficios de la ley de emprendimiento.</b> Las empresas que hagan parte de la Escalera tendrán todos los beneficios de la ley de emprendimiento.</p> <p>13) <b>Información de informalidad.</b> Las empresas que hagan parte del programa de Escalera de la Formalidad entrarán dentro del Sistema de Información para Actividades Económicas informales del DANE; de tal manera, se tendrán estadísticas reales de la informalidad para generar políticas públicas.</p> <p>14) <b>Programas de aumento de productividad.</b> Las empresas serán beneficiarias de programas de aumento de productividad y capacitación empresarial.</p> <p>15) <b>Programa en INNpuls.</b> INNpuls creará una oferta institucional directa para los empresarios hagan parte de la Escalera de la Formalidad.</p>
<p style="text-align: center;"><b>1.9 Objetivos del proyecto de ley</b></p> <p>El presente proyecto de ley busca complementar la Ley de Escalera de la Formalidad (2254 de 2022) con aspectos microgerenciales. Problemas que abordan el día a día de nuevos emprendedores y empresarios que entraron a la formalidad: disposiciones anti trámites, disposiciones de funcionamiento, disposiciones sobre salud ocupacional y disposiciones de prevención del riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.</p> <p style="text-align: center;"><b>1.10 Impacto Fiscal</b></p> <p>El presente proyecto de ley guarda compatibilidad con el Marco Fiscal a Mediano Plazo y no representa un gasto adicional para la Nación dado que su objetivo es reducir los gastos microgerenciales con los que cuentan hoy los pequeños, medianos y grandes empresarios. En el mediano plazo se proyectan ingresos adicionales a la Nación dado que busca formalizar 5,8 millones de empresas que hoy no se encuentran dentro del sistema tributario colombiano. El proyecto es un complemento a la ley de Escalera de la Formalidad (2254 de 2022).</p> <p style="text-align: center;"><b>1.11 Referencias</b></p> <p>16) DNP. (2019). <i>Política de Formalización Empresarial Conpes 2959</i>. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., &amp; Rios, A. (2015). <i>Costos no salariales en Colombia por ley 1607 de 2012</i>. Bogotá: ANIF.</p> <p>World Economic Forum. (2019). <i>The Global Competitiveness Report</i>. Geneva: Klaus Schwab.</p> <p>Fernández, C. (2018). <i>Informalidad empresarial en Colombia</i>. Bogotá: Fedesarrollo.</p> <p>Valencia, P. (2020). Nuestros Impuestos. <i>El Nuevo Siglo</i>, 1-2.</p> <p>García, J., Montes, E., &amp; Giraldo, I. (2019). <i>Comercio Exterior en Colombia</i>. Bogotá: Banco de la República.</p> <p>Banco Mundial. (2016). <i>Reforma al sistema tributario a nivel local: El caso del ICA en Bogotá</i>. Bogotá: Grupo Banco Mundial.</p>	<p>Forbes Colombia. (13 de 04 de 2022). <i>Forbes Colombia</i>. Obtenido de Forbes Colombia: <a href="https://forbes.co/2022/04/13/empresas/colombia-es-el-mejor-pais-para-emprender-en-america-latina-en-2022/">https://forbes.co/2022/04/13/empresas/colombia-es-el-mejor-pais-para-emprender-en-america-latina-en-2022/</a></p> <p>Organización Internacional del Trabajo. (2018). Políticas de Formalización en América Latina. En O. I. Trabajo, <i>Organización Internacional del Trabajo</i> (pág. 486). Lima: FORLAC.</p> <p>Becerra, O., Cabra, M., Romero, N., &amp; Pecha, C. (2019). Mercado laboral en la crisis del 2019. En O. Becerra, M. Cabra, N. Romero, &amp; C. Pecha, <i>Mercado laboral en la crisis del 2019</i> (pág. 7). Bogotá.</p> <p>Villar, F. (2020). Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020. En Fedesarrollo, <i>Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020</i> (págs. 12-30).</p> <p>OIT . (2018). Remuneraciones, costos extrasalariales y renta imponible en los países andinos. En OIT, <i>Remuneraciones, costos extrasalariales y renta imponible en los países andinos</i> (pág. 88). Lima.</p> <p>Alvarez, A., &amp; Villaveces, M. (2021). El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia. En A. Alvarez, &amp; M. Villaveces, <i>El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia</i>. (pág. 103). Bogotá: CEDE.</p> <p>DNP. (2019). <i>Política de Formalización Empresarial Conpes 2959</i>. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación .</p> <p>Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., &amp; Rios, A. (2015). <i>Costos no salariales en Colombia por ley 1607 de 2012</i>. Bogotá: ANIF.</p> <p>World Economic Forum. (2019). <i>The Global Competitiveness Report</i>. Geneva: Klaus Schwab.</p> <p>Fernández, C. (2018). <i>Informalidad empresarial en Colombia</i>. Bogotá: Fedesarrollo.</p> <p>Valencia, P. (2020). Nuestros Impuestos. <i>El Nuevo Siglo</i>, 1-2.</p> <p>García, J., Montes, E., &amp; Giraldo, I. (2019). <i>Comercio Exterior en Colombia</i>. Bogotá: Banco de la República.</p> <p>Banco Mundial. (2016). <i>Reforma al sistema tributario a nivel local: El caso del ICA en Bogotá</i>. Bogotá: Grupo Banco Mundial.</p> <p>Forbes Colombia. (2022, 04 13). <i>Forbes Colombia</i>. From Forbes Colombia: <a href="https://forbes.co/2022/04/13/empresas/colombia-es-el-mejor-pais-para-emprender-en-america-latina-en-2022/">https://forbes.co/2022/04/13/empresas/colombia-es-el-mejor-pais-para-emprender-en-america-latina-en-2022/</a></p> <p>Organización Internacional del Trabajo. (2018). Políticas de Formalización en América Latina. In O. I. Trabajo, <i>Organización Internacional del Trabajo</i> (p. 486). Lima: FORLAC.</p> <p>Becerra, O., Cabra, M., Romero, N., &amp; Pecha, C. (2019). Mercado laboral en la crisis del 2019. In O. Becerra, M. Cabra, N. Romero, &amp; C. Pecha, <i>Mercado laboral en la crisis del 2019</i> (p. 7). Bogotá.</p> <p>Villar, F. (2020). Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020. In Fedesarrollo, <i>Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020</i> (pp. 12-30).</p>

OIT. (2018). Remuneraciones, costos extrasalariales y renta imponible en los países andinos. In OIT, *Remuneraciones, costos extrasalariales y renta imponible en los países andinos* (p. 88). Lima.

Alvarez, A., & Villaveces, M. (2021). El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia. In A. Alvarez, & M. Villaveces, *El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia*. (p. 103). Bogotá: CEDE.

Castañeda, Y. L., & Gómez, O. A. (2020). *ESTUDIO DEL ESQUEMA DE COSTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO PARA EMPRESAS DE HASTA 50 TRABAJADORES*. Medellín: Tecnológico de Antioquia Institución Universitaria.

Cordialmente,

 Paloma Valencia Laserna Senadora de la República	 Esteban Quintero Cardona Senador de la República
 HUGO DANILÓ LOZANO PIMIENTO Representante a la Cámara por Vaupés	 CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR Representante a la Cámara -Tolima
 Andrés Guerra Senador de la República	 Miguel Uribe Turbay Senador de la República

  
José Vicente Curo<sup>39</sup>

OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ Representante a la Cámara
 Yulieth Sánchez Representante a la Cámara	 H.R MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara
 HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO Senador de la República	 PAOLA HOLGUÍN Senadora de la República
 JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA Representante a la Cámara - Bogotá	 MAURICIO GIRALDO Senador de la República

 EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE Representante a la Cámara.	
---	---

### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N.º 55 Acto Legislativo N.º \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por H.S. Paloma Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Carlos Edward Osorio Aguiar, Andrés Guerra, Miguel Uribe Turbay, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Yulieth Sánchez, H.R. Miguel Abraham Polo Polo, Orlan G. Barrantes, Hernán Darío Cadavid Márquez, Orlan G. Barrantes, Miguel Abraham Polo Polo y otros firmes.

SECRETARIO GENERAL

### 2. Articulado

#### PROYECTO DE LEY NO. 055 DE 2024

“Por medio de la cual se continúa la Escalera de la Formalidad y se dictan disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Adiciónese un capítulo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

#### Capítulo II : Disposiciones Antitrámites

Artículo 21. Decreto Único de Trámites y Costos. El Ministerio de Comercio compilará en un decreto único de los trámites, requisitos y obligaciones que deberán cumplir las empresas por sectores. Las empresas estarán obligadas a cumplir solo aquello que contenga el decreto.

El Ministerio deberá realizar una evaluación del costo que todos estos trámites, requisitos y obligaciones tienen para las empresas. De igual manera deberá evaluar las horas hombre el tiempo que toma llevar a cabo los trámites. Así mismo se fijará un monto máximo sobre las utilidades de la empresa que podrán ser destinados a estos trámites, requisitos y obligaciones. En ningún caso los trámites, requisitos y obligaciones podrán exceder ese porcentaje sobre las utilidades.

El Decreto Único de Trámites y Costos sólo podrá actualizarse anualmente.

Los trámites, requisitos y obligaciones que deberán cumplir las empresas tendrán en cuenta la gradualidad de la Escalera de la Formalidad establecidas en esta ley.

Artículo 22. Documento único. Para trámites con el Estado, ninguna entidad gubernamental podrá exigir más de una (1) vez un documento que haya sido presentado a otra o la misma entidad. Es función de las entidades estatales tener un sistema conjunto de información que evite la doble tramitología.

Parágrafo. El único caso donde una entidad podrá pedir un documento en más de una oportunidad, será cuando aquél tenga una fecha de vencimiento, y en el momento de iniciar el proceso, este se encuentre vencido. Si no tuviere fecha de vencimiento el documento será válido durante todo el proceso o al menos durante un año.

<p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese un capítulo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo III : Disposiciones de funcionamiento</b></p> <p><b>Artículo 23. Cierre definitivo de una empresa.</b> En el momento que una empresa entre en proceso de disolución ninguna entidad podrá ejercer cobros por funcionamiento que no se haya causado con anterioridad.</p> <p>Los únicos cobros posibles serán aquellos de deudas y pasivos empresariales anteriores a la disolución o aquellas que se causarán en el proceso de liquidación.</p> <p>Será función de las Cámaras de Comercio emitir una comunicación automática y pública sobre la disolución, para la cual tenga al menos como directos destinatarios la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- e Industria y Comercio del municipio donde se ejerza la acción comercial.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Las Cámaras de Comercio no podrán exigir para hacer efectiva la cancelación del registro y matrícula ningún documento previo por parte de entidades nacionales. La cancelación del registro y matrícula mercantil ante las Cámaras de Comercio no podrá durar más de un día.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Será función de las Cámaras de Comercio y del Gobierno Nacional crear un método de remisión automática a todas las entidades gubernamentales o que administren parafiscales o derechos de autor de la cancelación de una empresa.</p> <p><b>Artículo 24. Coordinación SENA y empresariado.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 32 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>Parágrafo 10.</b> El SENA diseñará una herramienta de coordinación con los empresarios para que la vinculación de aprendices sea rápida, eficaz y acorde a las necesidades de los empresarios. El SENA no podrá enviar aprendices que no tengan relación con la razón social de la empresa.</p> <p><b>Artículo 25. Saldos a favor.</b> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá reintegrar a los contribuyentes los saldos a favor, pagos en exceso o pagos de lo no debido de las declaraciones tributarias y/o aduaneras, en un periodo no mayor a dos (2) meses a la cuenta bancaria registrada ante la DIAN, cuando el contribuyente lo solicite.</p> <p>El contribuyente podrá hacer la solicitud desde el día que se hace efectiva la declaración de renta o el documento que certifique los ingresos.</p> <p><b>Artículo 26. Registro de marca.</b> Por la obtención del registro y matrícula mercantil se podrá iniciar de manera automática el Registro de Marca y sus complementarios.</p>	<p>La solicitud será asesorada por las Cámaras de Comercio y enviada a la Superintendencia de Industria y Comercio para su trámite.</p> <p>La Superintendencia de Industria Comercio establecerá tasas progresivas para el pago de Registro de Marca, que deberán empezar desde los cero pesos, para los primeros tres escalones de la formalidad. Sólo podrá aumentar las tasas anuales con tope de la inflación anual.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las Cámaras de Comercio propenderán para que los empresarios tengan el Registro de Marca.</p> <p><b>Artículo 27. Registro de los libros sociales y registro de libro de actas.</b> El registro de los libros de socios o accionistas, y los de actas de asamblea y juntas de socios será gratuito en los primeros escalones de la formalidad.</p> <p>El registro de los libros deberá efectuarse dentro de los 30 días siguientes a la matrícula de la persona jurídica.</p> <p><b>Artículo 28. Gratuidad del RUP.</b> El trámite para renovar el registro único de proponentes RUP no tendrá ningún costo para personas jurídicas y naturales. El RUP sólo estará sujeto a actualización cuando la información del proponente se modifique.</p> <p><b>Artículo 29. Software de facturación electrónica.</b> La inscripción ante la DIAN y demás entidades estatales para iniciar y continuar con el proceso de facturación electrónica no podrá tener ningún costo con el Estado.</p> <p>En los primeros escalones de la formalidad, el Estado subsidiará la adquisición del software de facturación electrónica a las empresas. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo regulará en qué casos y tipo de nuevas empresas aplicará este beneficio.</p> <p><b>Artículo 30. Funcionamiento de establecimientos comerciales.</b> Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones para el funcionamiento de establecimientos comerciales, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. Las autoridades no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias adicionales, y prevalecerá el principio de reserva legal de permisos, licencias y requisitos.</p> <p>No se podrán establecer exigencias para el funcionamiento de establecimientos comerciales basadas en la interpretación analógica o extensiva de normas por parte de las autoridades públicas.</p>
<p><b>Artículo 31. Simplificación de trámites regionales.</b> Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias y con el objetivo de cumplir las disposiciones legales sobre formalidad empresarial, deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar los cobros no autorizados por la Ley sobre formalidad empresarial, asociados a sus trámites.</li> <li>2. Gestionar ante las corporaciones públicas correspondientes los proyectos de ordenanza departamental o acuerdo municipal, que resulten necesarios para desmontar los cobros no autorizados por la ley sobre formalidad empresarial.</li> <li>3. Asegurar que no se creen cobros que no se encuentren autorizados por la Ley sobre formalidad empresarial.</li> <li>4. Implementar lo señalado en el artículo 3 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo X de 2022, sobre la aplicación de las tarifas del impuesto departamental de registro, dentro de rangos determinados y la aplicación de tarifas diferenciales sobre formalidad empresarial.</li> <li>5. Garantizar la gratuidad del trámite de inscripción, modificación o cancelación del registro de industria y comercio. En ningún caso los costos asociados a la digitalización, automatización y operación podrán ser transferidos al ciudadano, usuario o grupo de interés sobre formalidad empresarial.</li> <li>6. Actualizar la información registrada en el Sistema Único de Trámites SUIT, eliminando los cobros no autorizados por ley y registrando las tarifas diferenciales establecidas sobre formalidad empresarial.</li> <li>7. Hacer uso de las nuevas tecnologías y los mandatos de interoperabilidad y desmaterialización, para reducir cualquier costo asociado y avanzar hacia la gratuidad, en los términos que contempla la ley en trámites sobre formalidad empresarial.</li> <li>8. Identificar los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios necesarios para la creación, operación y liquidación de las empresas, que estén a cargo de entidades del nivel municipal y departamental, para establecer los planes de trabajo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que se requieran, para su vinculación a la Ventanilla Única Empresarial - VUE.</li> </ol> <p>Adiciónese un capítulo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p>	<p style="text-align: center;"><b>Capítulo IV : Salud Ocupacional</b></p> <p><b>Artículo 32. Capacitaciones.</b> Los programas de capacitación que sean obligatorios a cargo de los empresarios, establecidos en la Ley 50 de 1990, la Ley 1562 de 2012, la Ley 2101 de 2021, el decreto único reglamentario 1072 de 2015 o el que haga de sus veces, o cualquiera que se refiera al Sistema de Riesgos Laborales, los programas o normas de Salud Ocupacional o los estándares mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, no podrán ser más de dos (2) al año en total, y deberán estar incluidos en el decreto único de trámites y costos de cada sector.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los primeros escalones de la formalidad estas capacitaciones obligatorias podrán ser deducibles del impuesto de renta empresarial. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda reglamentará este artículo.</p> <p><b>Artículo 33. Verificación de normas de salud ocupacional.</b> El Gobierno Nacional no podrá exigir a las empresas la contratación directa o indirecta de empleados, o la contratación tercerizada de empresas, cuya función sea verificar, crear, evaluar o velar por el cumplimiento de las exigencias y requisitos del Sistema General de Riesgos Laborales, Salud ocupacional establecidos en la Ley 1562 de 2012, en el decreto único reglamentario 1072 de 2015 o quien haga sus veces, o en los estándares mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.</p> <p>Esto no exonera en ninguna circunstancia al empleador del incumplimiento de las normas de Salud Ocupacional y del Sistema General de Riesgos Laborales sobre sus empleados; el empleador diseñará el sistema de seguimiento y será responsable de cumplirlo. El gobierno podrá hacer inspecciones que considere para verificar el cumplimiento.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los primeros escalones de la formalidad, las normas de Salud Ocupacional, Riesgos Laborales y de Seguridad en el Trabajo serán progresivas. El Ministerio del Trabajo reglamentará la progresividad de estos requisitos en cada uno de los escalones.</p> <p><b>Artículo 34. Evaluaciones médicas.</b> Las evaluaciones médicas de ingreso, periódicas y de retiro a cargo del empleador serán pagadas por las Agencias de Riesgos Laborales- ARL-. Las ARL no podrán hacer ningún tipo de cobro adicional a las empresas de los ya establecidos por ley por el pago de las evaluaciones establecidas en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> No habrá lugar a responsabilidad alguna del empleador, en aquellos casos en que el empleado se abstenga de hacerse la evaluación médica de retiro.</p> <p><b>Artículo 35. Accidentes laborales.</b> Los accidentes laborales ocurridos por fuera del manual de funciones del trabajador o de los que se menciona en su contrato, no</p>

podrán entenderse cómo un incumplimiento de los programas de salud ocupacional, normas de salud ocupacional, del Sistema de Riesgos Laborales o del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, cuando la razón del accidente haya sido por una decisión autónoma del trabajador contraria a la de sus funciones. No obstante, las Administradoras de Riesgos Laborales deberán ser responsables por las indemnizaciones correspondientes, en cualquier caso.

**Artículo 36. Asesoría externa.** Las Cámaras de Comercio y las Administradoras de Riesgos Laborales deberán ofrecer asesoría para la elaboración del plan Seguridad en el Trabajo, Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo y su seguimiento.

**Artículo 37. Cambio de entidad de seguridad social.** Cuando el empleador decida realizar un cambio de Empresa Promotora de Salud, Agencia de Riesgos Laborales, Pensiones o Caja de Compensación, durante el periodo de traslado, el empleador no podrá quedar sin cobertura. Se entenderá como afiliado de la entidad saliente hasta el día que se haga efectiva la afiliación en la nueva Empresa entidad.

Añádese un capítulo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

**Capítulo V : Prevención del riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo**

**Artículo 38 Formato único.** El Gobierno Nacional, en coordinación con la Superintendencia de Sociedades, deberá desarrollar un solo documento de entrega anual por parte de las empresas que tienen a cargo la obligación de reportar temas relacionados con la prevención del riesgo de lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (LA/FT/FPADM), acorde con los tratados internacionales.

Dicho documento de entrega anual será el único exigible a las empresas, y deberá ser la Superintendencia de Sociedades, quien entregue copia a otras entidades públicas nacionales e internacionales que puedan solicitarlo.

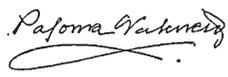
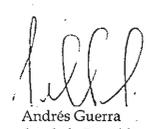
**Artículo 39. Publicidad de Estados Financieros.** Modifique el artículo 41 de la ley 222 de 1995, la cual quedará así:

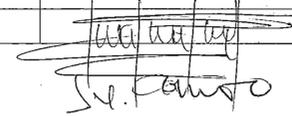
"Artículo 41. Publicidad de los estados financieros. Dentro del mes siguiente a la fecha en la cual sean aprobados, se depositará copia de los estados financieros de propósito general, junto con sus notas y el dictamen correspondiente, si lo hubiere, en la cámara de comercio del domicilio social **sin costo alguno**. Ésta expedirá copia de tales documentos a quienes lo soliciten y paguen los costos correspondientes. Sin embargo, las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección, vigilancia o control podrán establecer casos en los cuales no se exija depósito o se requiera un

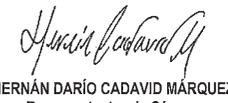
medio de publicidad adicional. También podrán ordenar la publicidad de los estados financieros intermedios. La cámara de comercio deberá conservar, por cualquier medio, los documentos mencionados en este artículo por el término de cinco años"

**Artículo 40. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga el artículo 21 de la Ley 2254 de 2022, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 Paloma Valencia Laserna Senadora de la República	 Esteban Quintero Cardona Senador de la República
 HUGO DANILLO LOZANO PIMIENTO Representante a la Cámara por Vaupés	 CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR Representante a la Cámara -Tolima
 Andrés Guerra Senador de la República	 Miguel Uribe Turbay Senador de la República

  
J. P. Pardo 48

 OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 HERNÁN DARIÓ CADAVID MÁRQUEZ Representante a la Cámara
 Yulieth Sánchez Representante a la Cámara	 H.R. MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara
 HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO Senador de la República	 PAOLA HOLGUÍN Senadora de la República
 JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA Representante a la Cámara - Bogotá	 MAURICIO GIRALDO Senador de la República

 EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE Representante a la Cámara.	
--	---

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.055/24 Senado "**POR MEDIO DE LA CUAL SE CONTINÚA LA ESCALERA DE LA FORMALIDAD Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA DISMINUIR LOS COSTOS Y TRÁMITES A CARGO DE LAS EMPRESAS**", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores PALOMA VALENCIA LASERNA, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, ANDRÉS GUERRA HOYOS, MIGUEL URIBE TURBAY, HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO, PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO, OSCAR MAURICIO GIRALDO, JOSÉ VICENTE CARREÑO, JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ, OSCAR BARRETO QUIROGA, GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA, NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRÍ ALVARÁN, NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF, DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE, EFRAÍN CEPEDA SARABIA, JUAN SAMY MERHEG MARÚN, LILIANA BITAR CASTILLA; y los Honorables Representantes HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR, OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA, HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ, YULIETH SÁNCHEZ CARREÑO, MIGUEL ABRAHAM POLO POLO, JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA, EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE y otras firmas ilegibles. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **TERCERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2024**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **TERCERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2024 SENADO**

*por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, código nacional de tránsito terrestre, y se dictan otras disposiciones (Ley Guillermo Viecco).*

<p style="text-align: center;"><b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> Senadora de la República</p> <p style="text-align: right;">Bogotá D.C., 31 de julio de 2024</p> <p>Doctor <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General Senado de la República Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Radicación del Proyecto de Ley "<i>Por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, y se dictan otras disposiciones (Ley Guillermo Viecco)</i>".</p> <p>Respetado doctor Eljach:</p> <p>En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.</p> <p>Atentamente,</p> <p><i>Los firmantes del proyecto de ley.</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY 57 DE 2024 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, y se dictan otras disposiciones (Ley Guillermo Viecco)"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto establecer como obligatoria la adecuada instalación de Sistemas de Retención Infantil en el territorio nacional con el fin de preservar la vida e integridad física de los niños y niñas.</p> <p><b>Artículo 2°. Adiciónese un nuevo inciso al artículo 2 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</b></p> <p><b>Sistema de retención infantil:</b> Es el sistema que permite que los niños y niñas viajen de forma segura en el vehículo. Estos se clasifican en sillas, sistemas de anclaje, cojines y asientos elevadores, entre otros mecanismos aprobados por el Ministerio de Transporte como aptos para garantizar la seguridad de los menores.</p> <p><b>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 82 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</b></p> <p><b>"Artículo 82. Cinturón de Seguridad.</b> En el asiento delantero de los vehículos, de acuerdo con sus características, solo podrán viajar, además del conductor, una (1) o dos (2) personas.</p> <p>En todas las vías del territorio nacional, incluyendo las urbanas, es obligatorio el uso del cinturón de seguridad por parte del conductor y de cualquier otro pasajero ubicado en los asientos delanteros del vehículo. Los menores de doce (12) años de edad no podrán viajar en los asientos delanteros del vehículo, salvo si su estatura es superior a 150 centímetros.</p> <p>Por razones de seguridad, los menores de ocho (8) años que midan menos de 150 centímetros solo podrán viajar en el asiento posterior del vehículo haciendo uso obligatorio del Sistema de Retención Infantil, que cumpla con los requisitos establecidos en el reglamento técnico que para el efecto expida el Gobierno Nacional.</p>
---	--

A partir de los vehículos fabricados en el año 2004, se exigirá el uso de cinturones de seguridad en los asientos traseros, de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio de Transporte."

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 84 de la ley 769 de 2002, el cual quedará así:

"Artículo 84. Normas para el Transporte de Estudiantes. En el transporte de estudiantes, las empresas de transporte escolar y los conductores de vehículos deberán garantizar la integridad física de ellos especialmente en el ascenso y descenso del vehículo. Los estudiantes ocuparán cada uno un puesto, y bajo ninguna circunstancia se podrán transportar excediendo la capacidad transportadora fijada al automotor, ni se permitirá que éstos vayan de pie. Las autoridades de tránsito darán especial prelación a la vigilancia y control de esta clase de servicio.

Si fuere el caso los demás vehículos que circulen por las vías de uso público, detendrán su marcha para facilitar el paso del vehículo de transporte escolar o para permitir el ascenso o descenso del estudiante.

Así mismo, los vehículos de transporte especial de estudiantes llevarán de manera obligatoria en el vehículo señales preventivas, las cuales se usarán conforme lo establezca el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Transporte.

Parágrafo 1. El Ministerio de Transporte reglamentará en un término no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, los Sistemas de Retención Infantil en los vehículos de transporte especial de estudiantes, determinando quiénes serán los encargados de su adquisición y demás condiciones necesarias para su uso.

Parágrafo 2 El Ministerio de Transporte deberá implementar estrategias que permitan la protección de los niños y niñas de forma gradual en las zonas rurales, asegurando que no se presenten afectaciones en la continuidad del servicio de transporte.

Artículo 5°. Reglamentación. Dentro de un (1) año contado a partir a la sanción de la presente Ley, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Transporte deberá reglamentar y actualizar periódicamente lo aplicable a los Sistemas de Retención Infantil a los que se hace referencia en los artículos segundo y tercero, y las características que debe poseer la silla especial para los menores de edad, basados en los siguientes criterios:

- i. Selección del asiento adecuado para el menor;
ii. Ubicación del menor en relación con otros pasajeros y bolsas de aire;

- iii. Instalación, incluido el arnés, el ángulo del asiento y la fijación del asiento en el automóvil mediante el sistema de anclajes inferiores y correas para menores o el sistema del cinturón de seguridad del vehículo, entre otros que consideren pertinentes;

Parágrafo 1. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) deberá dictar lineamientos sobre las jornadas de difusión, sensibilización y capacitación sobre el uso, protección e implementación de lo dispuesto en la presente ley, dentro de un (1) año siguiente a la expedición de la reglamentación.

Parágrafo 2. El Ministerio de Transporte publicará en el primer trimestre de cada anualidad los resultados de implementación y efectos de la presente ley sobre la salud pública y reducción de mortalidad entre niños, niñas y adolescentes ante las Comisiones Sextas y Séptimas del Congreso de la República.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 131 de la ley 769 de 2002, el cual quedará así

B.22. Llevar niños menores de doce (12) años en el asiento delantero.

(...)

G. Quien transporte menores de ocho (8) años de edad que midan menos de 150 centímetros sin el Sistema de Retención Infantil según la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte, incurrirá en multa de cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) y se procederá a la inmovilización del vehículo teniendo en cuenta la gravedad de la infracción."

Artículo 7°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

[Signature]

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República

[Signature]

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República

[Signature]

TERESA ENRIQUEZ ROSERO
Representante a la Cámara

[Signature]

JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ
Representante a la Cámara

[Signature]

HERNANDO GUIDA PONCE
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

[Signature]

JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ
Senador de la República

[Signature]

DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS
Representante a la Cámara por
Cundinamarca

SECRETARÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2024 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 57. Acto Legislativo N°. con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Norma Hurtado Sánchez, Julio Alberto Elías, Julio Elías Chagui; H.P. Teresa Enriquez y otros. Consideren

Carrera 7 N° 8-68, Edificio Nuevo del Congreso - Oficina 434
Teléfono (601) 3823000 Ext. 3170
norma.hurtado@senado.gov.co

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY N° DE 2024 SENADO

"Por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, y se dictan otras disposiciones (Ley Guillermo Viecco)"

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Uno de los trabajos más importantes como sociedad es la de mantener a sus hijos seguros cuando viajan en un vehículo. Cada año, miles de niños pequeños mueren o resultan heridos en accidentes automovilísticos, originando que, como causa número uno de fallecimientos para niños menores de 14 años, sea por lesiones vehiculares. El uso adecuado de los asientos de seguridad para el automóvil ayuda a mantener a salvo a los niños, puesto que aquellos los protegen de un choque, si se usan correctamente.

El uso del asiento de seguridad para el automóvil tiene importantes efectos preventivos sobre las lesiones intracraneales, por lo que se necesitan mayores esfuerzos de salud pública para aumentar el uso de asientos de seguridad para bebés y niños pequeños, apuntando con ello a reducir la carga de Traumatismos Causados por Accidentes de Tránsito (ITR, por sus siglas en inglés).

Los Traumatismos Causados por Accidentes de Tránsito (ITR) son una de las principales causas de muerte entre bebés y niños en países desarrollados y en desarrollo. Los niños tienen más probabilidades de lesionarse por las ITR que los adultos y son más susceptibles a la lesión intracraneal, que es una de las lesiones fatales más comunes. La mayoría de los pacientes que sobreviven después de una lesión intracraneal permanecen con problemas cognitivos o tienen una discapacidad funcional posterior a la lesión, lo que resulta en altos costos médicos y sociales durante sus vidas restantes. Se han implementado varias estrategias en muchas comunidades para prevenir las ITR en bebés y niños y para reducir la mortalidad por las ITR, incluidas las

1 (Ghadah, y otros, 2019)
2 (U.S. National Highway Traffic Safety Admi., 1998)
3 (Gwan Jin, y otros, 2018)

campañas públicas y la educación para el uso seguro de las carreteras, la designación de zonas escolares y la legislación<sup>4</sup>.

Estudios varios han informado que el uso del asiento de seguridad para el automóvil reduce las tasas de lesiones fatales en un 17% entre los niños, incluso a los 7 u 8 años de edad. El desarrollo de la legislación de uso obligatorio, el monitoreo del cumplimiento y la garantía de los recursos legales son necesarios para aumentar el uso del asiento de seguridad para los ocupantes de vehículos de bebés y niños<sup>5</sup>.

**Antecedentes**

- Durante la legislatura 2020-2021 se presentaron dos proyectos de ley relacionados, a saber, el Proyecto de Ley No. 164 de 2020 Cámara y el Proyecto de Ley No. 420 de 2020 Cámara, los cuales fueron acumulados, por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.
- La iniciativa fue aprobada el día 24 de marzo de 2021 en primer debate, cuya ponencia fue publicada en la Gaceta 1193 de 2020.
- En la Gaceta 345 de 2021 fue publicada la ponencia para el segundo debate de la iniciativa.
- El proyecto de ley se archiva por tránsito de legislatura.
- En la legislatura 2022-2023 se presenta el proyecto de ley, siendo aprobado en primer debate, pero se archiva por tránsito de legislatura.

Se reitera que la necesidad de esta iniciativa responde a la gran relevancia que estos elementos representan en la elusión de mortalidad entre niños, niñas y adolescentes:

1. En caso de choque, los sistemas de retención infantil (SRI) reducen en un **73% el riesgo de muerte para bebés** y en un **76% para niños pequeños**.
2. La inseguridad vial es la segunda causa de muerte por causas no transmisibles en niños en Colombia.
3. **24 niños murieron** en los primeros 6 meses de 2022 y **151 resultaron heridos**.
4. La **proyección simple** al año 2022 por falta de uso de los SRI es **48 muertos y 302 heridos**.
5. Los SRI son parte de la agenda global y nacional de seguridad vial.

**Las sillas de seguridad traseras para niños en el mundo**

<sup>4</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)

<sup>5</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)

**1. ESTADOS UNIDOS**

En los Estados Unidos, 673 niños resultan gravemente heridos y 6 de ellos tienen resultados fatales debido a accidentes automovilísticos diariamente<sup>6</sup>. Asimismo, en varios estados de EE.UU. se han establecido recomendaciones para que los bebés y niños menores de 8 años deban usar un asiento de seguridad para automóvil. En específico, a partir de marzo de 2010, 47 estados y el Distrito de Columbia tienen leyes que requieren sistemas de retención infantil adecuados, como asientos elevados para niños que ya no caben adecuadamente en asientos de seguridad orientados hacia adelante. Estas regulaciones varían según la edad, la altura y el peso en todos los estados. En Nueva York, por ejemplo, la Ley de Seguridad Infantil Mejorada (UCRL, por sus siglas en inglés) entró en vigencia el 27 de marzo de 2005 y requiere el uso de asientos elevados u otros sistemas de retención infantil adecuados para niños de 4, 5 o 6 años de edad<sup>7</sup>.

A nivel nacional (EE.UU.), el uso del asiento para el automóvil ha aumentado. La inspección visual en 2011 encontró que el 91% de los niños menores de ocho años usaban un sistema de seguridad; un aumento estadísticamente significativo a partir de 2010. Sin embargo, en el sur de ese país, el uso de sistemas de retención infantil estaba muy por debajo de otras regiones de los Estados Unidos, siendo Texas la región que tuvo la mayor cantidad de muertes infantiles en el país debido a la conducción sin restricciones<sup>8</sup>.

La implementación desde el año 2005 de la Ley Mejorada de Retención Infantil (UCRL) en el estado de Nueva York, ha originado que los niños de 4 a 6 años experimenten una reducción del 18% en la tasa de lesiones de tráfico después de la implementación de esa ley. La situación de los accidentes automovilísticos en el estado de Nueva York eran la principal causa de muerte para el grupo de edad entre los 4 a 6 años. Se estima que en 2008 se salvaron 244 vidas de niños menores de 4 años mediante el uso del sistema de retención infantil<sup>9</sup>.

Un estudio del Hospital de niños de Filadelfia del año 2003, que comparó los asientos elevados y los cinturones de seguridad solo para niños entre 4 y 7 años de edad, encontró un 59% menos de riesgo de lesiones para los niños que usan asientos elevados. En adición, otro estudio del mismo Hospital en el año 2007, que comparó leyes de asientos elevados entre estados, encontró que los niños de 4 a 7 años residentes en lugares con presencia de estas normas tenían un 39% más de probabilidades de protección ante un accidente vial.

En ese sentido, se realizan brigadas de capacitación y verificación del uso correcto de las medidas de protección en mención, tales como las referidas por el Children's Medical Center de Dallas, un Centro de Trauma Pediátrico de Nivel 1, el quinto hospital pediátrico más grande y la segunda sala de emergencias pediátricas más

<sup>6</sup> (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson)

<sup>7</sup> (Kainan, Bauer, & Hardnab, 2010)

<sup>8</sup> (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson)

<sup>9</sup> (Kainan, Bauer, & Hardnab, 2010)

concurrida de Estados Unidos, donde se ha brindado educación sobre seguridad automotriz a la comunidad desde 2004, atendiendo a 600-800 familias anualmente y realizando de 6 a 7 eventos comunitarios por año<sup>10</sup>.

**2. ASIA**

En Japón, la Ley de Tráfico Vial exige el uso de un asiento de seguridad de automóvil para niños menores de 6 años cuando viajan en vehículo e impone una sanción por violar la ley.

En China, sólo el 15.7% de los padres indicaron que usaban un asiento de seguridad cada vez que el niño viajaba en el vehículo. También se observó que alrededor del 70% de los niños que viajaban en el automóvil nunca usaron el cinturón de seguridad y solo el 8.2% se adhería a las pautas del cinturón de seguridad.

El caso de Corea, para el año 2016, donde nacieron aproximadamente 400,000 niños y la tasa de natalidad fue de 1.17 neonatos (la población es de aproximadamente 50 millones), el uso de un asiento para el automóvil por parte de todos los bebés y niños menores de 6 años mientras viajan en un vehículo está ordenado por la Ley de Tráfico de Carreteras y, cualquier persona que viole la ley, puede ser multado. El mercado nacional de artículos para bebés, incluidos los asientos de seguridad para automóviles, se ha expandido constantemente, creciendo a 2 mil millones de dólares en 2015<sup>11</sup>.

Para este último país, se tiene registro de que la ubicación anatómica más común de la lesión por accidentes viales fue la cabeza y la cara (51.2% para el grupo con asientos de seguridad versus 64.6% para el grupo sin asiento de seguridad). En términos de resultados clínicos, el 1.9% de los pacientes elegibles tenían lesiones intracraneales, y el 1.4% fueron ingresados en la UCI. La tasa de mortalidad fue del 0,5%. El grupo sin asiento de seguridad tuvo una mayor proporción de lesiones intracraneales (2.2% vs. 0.8%). Las anteriores cifras se obtienen con base en una muestra de 5,545 niños afectados por accidentes viales en Corea. Ver Ilustración 1.

<sup>10</sup> (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson)

<sup>11</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)

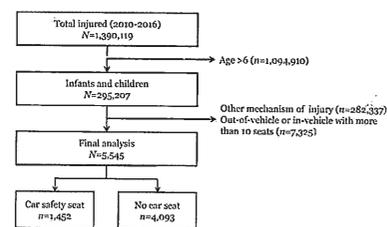


Ilustración 1. Análisis de la efectividad de asientos de niños para automóvil en Corea. Fuente: (Gwan Jin, y otros, 2018).

La Ilustración 2 muestra las tendencias del uso del asiento de seguridad de seguridad en la población catalogada en edad infantil. La tasa de utilización aumentó del 12.5% en 2010 al 33.9% en 2016<sup>12</sup>. Ver Ilustración 2.

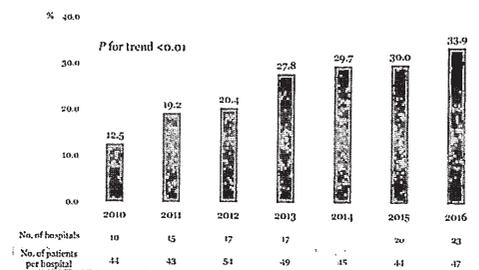


Ilustración 2. Uso del asiento de seguridad para automóviles. Fuente: (Gwan Jin, y otros, 2018).

<sup>12</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)

La base de datos de vigilancia de lesiones a nivel nacional en Corea, ilustró que el uso de un asiento de seguridad para el automóvil tenía efectos protectores significativos sobre las lesiones intracraneales y el ingreso en la UCI para bebés y niños pequeños con Traumatismos Causados por Accidentes de Tránsito (ITR). Finalmente, se concluye que el uso adecuado de un asiento de seguridad para automóvil es una intervención fuerte para prevenir lesiones intracraneales después de un ITR en bebés y niños pequeños, por lo que es necesario aumentar el uso de los mismos<sup>13</sup>.

3. BRASIL

Estudios muestran que las tasas de mortalidad en niños por accidentes de tránsito fueron de 5.68, 7.32 y 6.78 (por cada 1.000.000 de infantes) para los períodos 1997-1999, 2000-2002 y 2003-2005, a lo largo de todo el país, respectivamente. Por otro lado, los niños menores de 1 año tenían una tasa de mortalidad de 10.18 (por cada 1.000.000 de infantes), que resultó ser una razón más alta respecto a los otros grupos de edad. Asimismo, para el período analizado, las tasas más altas de mortalidad se observaron en las regiones del Medio Oeste y Sur de Brasil, con razones de 13.88 y 11.47 (por cada 1,000,000), respectivamente<sup>14</sup>.

Según los últimos datos disponibles de la Administración Nacional de Seguridad del Tráfico en las Carreteras, se encontró que en Estados Unidos cerca 2.000 de niños (de 3 a 14 años) resultaron heridos para el año 2006 por accidentes automovilísticos (MVC, por sus siglas en inglés). Las lesiones de MVC actualmente representan un problema de salud pública en muchos países desarrollados y en desarrollo. Dichas lesiones a menudo están relacionadas con el mal uso involuntario de los Sistemas de Retención Infantil (CRS, por sus siglas en inglés) o, incluso, con la no utilización de ningún CRS<sup>15</sup>.

Específicamente para Brasil, en el período 1997 - 2005, hubo 2.009 muertes en niños menores de 10 años causadas heridas en accidentes automovilísticos (MVC). La tasa de mortalidad general se estimó en 6.60 por 1.000.000 de niños. Lo anterior muestra un aumento de 20% durante el período de 9 años (1997-2005), con un incremento significativo del 30% desde el primero (1997-1999) hasta el segundo período (2000-2002) en todo

<sup>13</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)  
<sup>14</sup> (Loffredo, Arruda, & de Castro, 202)  
<sup>15</sup> (Loffredo, Arruda, & de Castro, 202)

el país. La tasa de mortalidad disminuyó ligeramente del segundo (2000-2002) al tercer período (2003-2005), permaneciendo relativamente estable en aquel tiempo<sup>16</sup>.

En el estudio proporcionado, se presenta la información sobre las tasas de mortalidad para niños de 0 a 9 años como pasajeros de vehículos. Analizando la tendencia de las tasas de mortalidad en Brasil, previamente mencionadas, se encontró que el número de lesiones fatales en niños causadas por resultar heridos en accidentes automovilísticos (MVC) aumentó considerablemente de 1997 a 2005. En muchos países, el MVC se ha convertido en un problema de salud pública debido a su importancia como causa de morbilidad y mortalidad.

4. EUROPA

Como resultado de un programa de intervención en Suecia, se encontró una disminución en las tasas de mortalidad en el período 1970-1996 después de la promoción del uso de Sistemas de Retención Infantil (CRS) en el asiento delantero y trasero de los vehículos<sup>17</sup>. También se encontraron una reducción significativa en el riesgo de lesiones en los niños después de las intervenciones del programa comunitario para aumentar el uso de CRS<sup>18</sup>. Por otro lado, se evaluó las lesiones en niños franceses causadas por accidentes de tránsito en una región metropolitana para el año 2006, destacando que la descripción epidemiológica de las causas de muertes es necesaria para prevenir esas lesiones<sup>19</sup>.

En el caso de Reino Unido, no se registraron casos de bebés previamente sanos que murieran inesperadamente en un asiento para el automóvil cuando se usaba de manera apropiada durante un accidente de tránsito<sup>20</sup>. En las últimas dos décadas, se ha convertido en una práctica cada vez más común el uso de asientos de seguridad para niños cuando se transportan bebés en los automóviles de ese país. Es así como, desde el año 2006, se constituye el requisito legal en el Reino Unido de que los bebés deben ser transportados en un asiento de seguridad adecuado para su tamaño y peso dentro de los automóviles<sup>21</sup>. El uso apropiado del asiento para el automóvil reduce el riesgo de muerte y lesiones graves en un 70% entre los bebés británicos<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> (Loffredo, Arruda, & de Castro, 202)  
<sup>17</sup> (Ekman, Welander, Svanström, & Schelp, 2001)  
<sup>18</sup> (Turner, McClure, Nixon, & Spinks, 2005)  
<sup>19</sup> (Thelot, 2008)  
<sup>20</sup> (Bamber, Pryce, Ashworth, & Sebire, 2014)  
<sup>21</sup> (Motor vehicle (wearing of seat belts) (amendment) regulations, 2006)  
<sup>22</sup> (Snowdon, Hussein, & Ahmed, 2008)

5. ARABIA SAUDITA

Las estadísticas del Ministerio de Salud de ese país confirman que la quinta parte de los que murieron por accidentes de tránsito son niños menores de 15 años. Además, el 10% de las muertes infantiles en Arabia Saudita se deben a accidentes de tráfico.

Con una muestra de 350 participantes para un estudio realizado en ese país, se obtuvieron los siguientes resultados sobre las características de accidentes y heridos:

CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS ACCIDENTES Y LESIONES	
CARACTERÍSTICAS	DATOS OBTENIDOS (N=350)
¿Un miembro de la familia ha estado involucrado en un accidente de tránsito?	
Sí	107 (31,3%)
No	235 (68,7%)
¿Resultó alguien herido?	
Sí	52 (48,6%)
No	55 (51,4%)
¿Cuál es la severidad de la herida?	
Menor	22 (42,3%)
Severa	19 (36,5%)
Muerte	11 (21,2%)
¿Hubo un niño en el accidente?	
Sí	43 (40,6%)
No	63 (54,9%)
¿El niño usaba el asiento de seguridad?	
Sí	6 (14,3%)
No	36 (85,7%)
¿El niño resultó herido?	
Sí	11 (25,6%)
No	32 (74,4%)
¿Cuál es la severidad de la herida del niño?	

Menor	7 (70,3%)
Severa	3 (30%)

El correcto uso de las sillas de seguridad para niños

1. TIPOS DE SILLAS DE SEGURIDAD PARA NIÑOS.

Son de tres tipos: (1) Silla para neonatos; (2) 20-40-80; y (3) Sillas elevadoras.

1.1. Sillas para neonatos

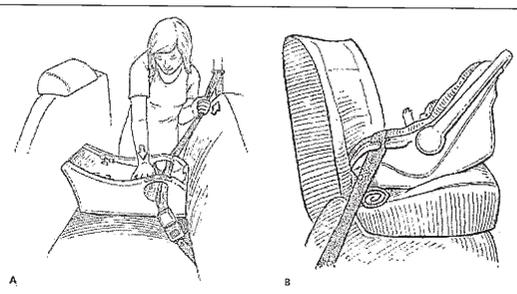


Figure 2. Infant seat. Seat with a base (A). Seat without a base (B).

Ilustración 3. Silla para neonatos. Silla con base (A) y silla sin base (B). Fuente: (Biagioli, 2005).

Estas sillas están hechas para bebés, quienes preferiblemente deben viajar mirando hacia atrás el mayor tiempo posible. Usar la silla de la forma señalada minimiza el riesgo de lesiones en la cabeza y el cuello en caso de un choque. Por el contrario, en un choque frontal, la parte posterior del asiento de seguridad apoya la cabeza y el cuello del niño. Si un bebé mira hacia adelante, el arnés restringe el cuerpo, pero la cabeza y el cuello permanecen sin restricciones y se mueven rápidamente en flexión rápida, lo que puede causar lesiones<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> (Biagioli, 2005)

Se recomienda que los niños viajen hacia atrás, al menos hasta que tengan un año de edad y pesen 20 lb (9 kg). Los niños que pesan más de 20 lb, pero son menores de un año, necesitan un asiento de seguridad especial que se acomode mirando hacia atrás. Para una protección óptima, los bebés deben continuar en la posición determinada hasta alcanzar el límite de peso y altura del asiento<sup>24</sup>.

**1.2. Sillas 20-40-80 o convertibles**

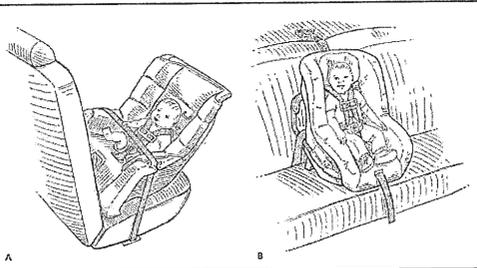


Ilustración 4. Sillas 20-40-80. Mirando hacia atrás (A) y mirando hacia adelante (B). Fuente: (Biagioli, 2005)

Hay tres pesos en los cuales los niños probablemente necesiten pasar de un asiento de seguridad a otro: 20 lb (9 kg), 40 lb (18 kg) y 80 lb (36 kg). Para los más pequeños, la mayoría de los asientos para bebés tienen un límite de tamaño de 20 lb o 26 pulgadas (66 cm). Para las edades más grandes, la mayoría de los asientos orientados hacia adelante y los asientos convertibles tienen límites de 40 lb o 40 pulgadas (102 cm)<sup>25</sup>.

Por lo anterior, los límites de altura son tan importantes como los límites de peso al determinar si un asiento de seguridad para niños es apropiado. Por ejemplo, los niños altos y delgados generalmente exceden el límite de altura antes del límite de peso. Por lo tanto, la clave de memoria 20-40-80 solo recuerda los tiempos de transición habituales para cuando un niño pueda necesitar un asiento nuevo<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> (Biagioli, 2005)

<sup>25</sup> (Biagioli, 2005)

<sup>26</sup> (Biagioli, 2005)

**1.3. Sillas elevadoras**

Una vez que el niño es lo suficientemente grande como para que el cinturón de seguridad se ajuste correctamente, un sistema de cinturón con cinturón de hombro y regazo es ideal. Los cinturones de regazo por sí solos son mejores que la ausencia de restricción, pero como no ofrecen protección para la parte superior del cuerpo, son inferiores a los que tienen un cinturón de hombro y regazo.

Los cinturones de seguridad de hombro y regazo están diseñados para funcionar como un sistema. El cinturón de hombro no debe colocarse detrás de la espalda porque la parte superior del cuerpo no se sujetará y es posible que el cinturón no funcione en esta configuración. La porción del cinturón de hombro nunca debe colocarse debajo del brazo porque la fuerza de un choque podría hacer que el cinturón fracture las costillas, cause una lesión en el plexo braquial o provoque otras lesiones en la pared torácica y las extremidades superiores.

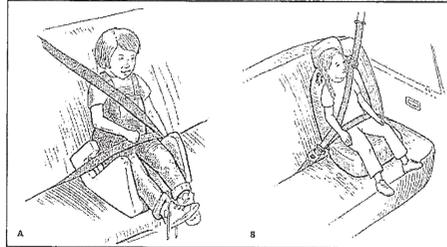


Ilustración 5. Sillas elevadoras. Asiento elevador sin respaldo (A) y asiento elevador con respaldo alto. Fuente: (Biagioli, 2005).

A continuación, se presenta un cuadro de resumen, según (Biagioli, 2005):

Tipos de asientos de seguridad para niños y sistemas de retención			
Tipo de silla	Tamaño previsto del ocupante	Características de posicionamiento y de la silla	Advertencias de uso

<b>Asiento neonato (ver Ilustración 3).</b>	Para niños que pesan hasta 20 a 22 lb (9 a 10 kg) y hasta 26 a 29 pulgadas (66 a 74 cm) de alto; los bebés superan este asiento cuando rebasan el peso máximo del asiento o cuando sus cabezas están a una pulgada de la parte superior.	Caras solo hacia atrás; viene con o sin base; relativamente barata y ligera; portátil, se puede utilizar como portabebés.	Nunca se debe usar un asiento orientado hacia atrás en una silla delantero donde haya una bolsa de aire; las correas del arnés deben ser planas y ajustadas al niño; el asiento debe estar bien sujeto con el cinturón de seguridad o el sistema de retención LATCH.
<b>Tipo de silla</b>	<b>Tamaño previsto del ocupante</b>	<b>Características de posicionamiento y de la silla</b>	<b>Advertencias de uso</b>
<b>Asiento convertible (ver Ilustración 4).</b>	La mayoría acomoda a bebés y niños pequeños que pesan entre 20 y 40 lb (9 a 18 kg) y hasta 40 pulgadas (102 cm) de alto (algunos asientos están diseñados para niños más grandes). Para bebés menores de un año, pero que pesen más de 20 lb, seleccione un asiento con un límite de peso hacia atrás lo suficientemente alto.	Caras hacia atrás para bebés y hacia adelante para niños pequeños; acomoda un rango de edad mayor; el niño necesita ser retirado del asiento para salir del automóvil.	Nunca usar un asiento orientado hacia atrás en un asiento delantero donde haya una bolsa de aire; las correas del arnés deben ser planas y ajustadas al niño; el asiento debe estar bien sujeto con el cinturón de seguridad o el sistema de retención LATCH.
<b>Asiento orientado hacia adelante o combinación asiento (ver Ilustración 4).</b>	La mayoría son para niños que pesan entre 30 y 40 lb (14 a 18 kg) (algunos permiten entre 20 y 40 lb); los límites de altura varían de 50 a 57 pulgadas (127 a 145 cm).	Los asientos orientados hacia adelante solo pueden mirar hacia adelante; Los asientos combinados tienen un sistema de arnés extraíble para que el asiento se	Las correas del arnés deben ser planas y ajustadas al niño; el sistema de arnés no debe usarse más allá del límite de peso del asiento; el asiento convertible debe asegurarse firmemente al automóvil con el

<b>Asiento elevador, elevador con respaldo alto y elevador sin respaldo (ver la Ilustración 5).</b>	Se usa cuando el niño ya no cabe en otros asientos de seguridad para niños, pero no es lo suficientemente grande para el cinturón de seguridad; debe usarse hasta que el cinturón de seguridad se ajuste correctamente.	Se utiliza con un cinturón de regazo y hombro para adultos. No están unidos al automóvil.	Solo debe usarse en una posición de asiento donde haya un cinturón de hombro y regazo; los asientos con respaldo alto y los asientos sin respaldo son buenos en la mayoría de las situaciones; si la parte posterior del asiento del automóvil o el reposacabezas está debajo de las orejas del niño, use un refuerzo de respaldo alto.
<b>Tipo de silla</b>	<b>Tamaño previsto del ocupante</b>	<b>Características de posicionamiento y de la silla</b>	<b>Advertencias de uso</b>
<b>Cinturón de seguridad para automóvil de regazo y hombro (ver la Ilustración 5).</b>	Se usa cuando el niño encaja correctamente en ellos (generalmente cuando el niño mide 4 pies 9 pulgadas de alto); Se ajusta correctamente cuando el niño es lo suficientemente alto como para tener las piernas dobladas sobre el asiento cuando la espalda está contra el asiento, el cinturón de hombro se ajusta a través de la clavícula media y el medioesternio, y el cinturón de regazo está bajo y apretado sobre los muslos.	Un cinturón de seguridad con cinturón de hombro ofrece una mejor protección que el cinturón de regazo solo; Si el cinturón de seguridad es incómodo, es posible que no se ajuste correctamente, por lo que puede ser necesario un asiento elevador.	El uso incorrecto de los cinturones de seguridad puede causar lesiones o el niño puede salir del cinturón de seguridad; El cinturón de hombro no debe colocarse detrás de la espalda o debajo del brazo.

**2. LA IMPORTANCIA DEL CORRECTO USO DE LAS SILLAS DE SEGURIDAD.**

El uso correcto implica cuatro pasos: **1)** selección, incluido el asiento adecuado para la edad, altura y peso del niño; **2)** dirección del niño en el automóvil, ya sea mirando hacia atrás o hacia adelante; **3)** ubicación del niño en relación con otros pasajeros y bolsas de aire; y **4)** instalación, incluido el amés, el ángulo del asiento y la fijación del asiento en el automóvil mediante el sistema de anclajes inferiores y correas para niños (LATCH) o el sistema del cinturón de seguridad del vehículo<sup>27</sup>.

Con base a (Blagioli, 2005), el correcto uso de las sillas de seguridad de automóviles para niños es el siguiente:

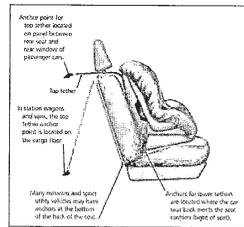
Los cinturones de seguridad para automóviles están diseñados para adultos y deben ajustarse correctamente para que funcionen correctamente para los niños. Hasta que un niño se ajuste correctamente en el cinturón de seguridad, se debe usar un asiento de seguridad para niños.

El ajuste del cinturón de seguridad es correcto cuando **(1)** la porción del cinturón de regazo está baja y apretada a través de las caderas o la parte superior de los muslos; **(2)** la porción del hombro cruza el medioestrato y la clavícula media; y **(3)** el niño puede sentarse contra el respaldo del asiento con las piernas dobladas sobre el frente del asiento.

Por lo general, el cinturón de seguridad para adultos se ajusta correctamente cuando un niño mide 4 pies 9 pulgadas (145 cm) de altura. Sin embargo, este marcador puede no aplicarse a todos los niños; por lo tanto, los criterios anteriores deben usarse para determinar un ajuste seguro.

La instalación adecuada de un asiento de seguridad para niños puede ser difícil porque dichas sillas, los automóviles y los sistemas de cinturones de seguridad, difieren. Para el caso específico de Estados Unidos, el sistema de sujeción de anclajes inferiores y correas para niños (LATCH), una característica de todos los asientos de seguridad en automóviles fabricados desde el 1 de septiembre de 2001, ha facilitado la instalación de asientos, así:

<sup>27</sup> (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson)



Punto de anclaje para la correa superior ubicada en el panel entre la parte trasera y el asiento y la ventana trasera de los turismos.

Correa superior.

En camionetas y camionetas, el punto de anclaje de la correa superior se encuentra en el piso de carga.

Muchas minivans y vehículos utilitarios deportivos pueden tener anclajes en la parte inferior del respaldo del asiento.

Los anclajes para la correa inferior se encuentran donde el respaldo del asiento del automóvil se encuentra con el cojín del asiento (orande del asiento).

Ilustración 6. Instalación sillas de seguridad para niños en Vehículos estadounidenses con el sistema LATCH. Fuente: (Blagioli, 2005).  
Nota: Léase de arriba hacia abajo la traducción del texto en inglés en el cuadro adyacente.

La importancia de la correcta instalación de estas sillas, así como el fomento de la educación acerca del proceso y la revisión del anclaje, se constituyen en factores que pueden salvar de los niños en medio de un ambiente de desconocimiento del funcionamiento de estos dispositivos de seguridad. El primer ejemplo de este caso lo constituye Arabia Saudita, donde el conocimiento general, la actitud y las prácticas hacia el asiento de seguridad para niños es relativamente bajo. Esto significa la necesidad de los padres de aumentar su conciencia para proteger a sus hijos mientras viajan<sup>28</sup>.

En un estudio realizado por (Ghadah , y otros, 2019), con una muestra de 350 padres de familia, se reconoce que, en general, había 225 (64.3%) de los participantes que tenían un conocimiento pobre de las sillas de seguridad para niños, mientras que 125 (35.7%) tenían un buen conocimiento; la actitud muestra que 163 (46.6%) de los participantes tenían una actitud negativa y 187 (53.4%) tenían una actitud positiva; las prácticas revelaron que 224 (64.0%) de ellas tenían malas prácticas y, por otra parte, 126 (36.0%) tenían buenas prácticas. Se concluye que la prevalencia de los padres con respecto al asiento de seguridad para automóvil de los niños en este estudio fue bastante alarmante ya que la mayoría de ellos tenían una mala percepción en el tema, lo que podría ser una de las razones de la tasa de mortalidad infantil aquí en Arabia Saudita.

<sup>28</sup> (Ghadah , y otros, 2019)

Otro estudio de (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson, s.f.) para el año 2013, donde se revisaron 530 asientos de seguridad para niñas con el objetivo de conocer su precisión e integridad, se encontró que solo el 16% de ellos se instalaron correctamente y casi el 80% de los asientos anclados tuvieron uno o más errores.

En el estudio mencionado con antelación, se encuentra que el error más común fue con el amés; dos tercios de los asientos inspeccionados tenían un amés demasiado flojo, el clip de retención estaba en la posición incorrecta o el amés no estaba en las ranuras correctas. El segundo error más común (65.1%) ocurrió al asegurar el asiento al automóvil con el sistema de cinturón de seguridad. Casi la mitad de los asientos instalados incorrectamente tenían un error de ángulo; la mayoría de estos fueron con portabebés. Noventa y tres (29.8%) asientos caducaron, 70 (22.4%) tuvieron un error con el sistema de anclaje inferior, 37 (11.9%) se instalaron en la dirección incorrecta y 36 (11.5%) se retiraron como resultado de un defecto o mal funcionamiento en el asiento<sup>29</sup>.

Tipo de instalaciones (n=530)	
Incorrecta	312 (58,9%)
Correcta	85 (16%)
Desenfrenada	74 (13,9%)
Desinstalada	32 (6%)
Desconocida	27 (5,1%)

Errores de instalación (n=312)	
Amés	206 (66%)
Correa del asiento	203 (65,1%)
Ángulo	141 (45,2%)
Anclajes inferiores	70 (22,4%)
Dirección	37 (11,9%)
Retirado del mercado	36 (11,5%)

Tablas 1 y 2: Evaluación de correcta instalación. Fuente: (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson).

Por lo anterior, este proyecto de ley pretende implementar de manera obligatoria la instalación de las sillas de seguridad para niños en el territorio nacional, así como fomentar y educar sobre su adecuada instalación. La protección de toda forma de vida, en especial, la de la infancia colombiana debe ser buscada en el trabajo legislativo que realiza día a día cada congresista. Sea la presente iniciativa parlamentaria un aporte a ese objetivo.

**3. CONFLICTO DE INTERESES**

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un

<sup>29</sup> (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson)

conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Con esta iniciativa legislativa no podrían verse beneficiados en forma particular, actual y/o directa, en los términos de los literales a) y c) respectivamente del citado art. 286 de la Ley 5 de 1992, los propios congresistas y/o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán manifestar ante la Honorable Comisión cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

Atentamente,

*Norma Hurtado Sánchez*

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Senadora de la República

*Julio Alberto Elías Vidal*

**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
Senador de la República

*Teresa Enríquez Rosero*

**TERESA ENRÍQUEZ ROSERO**  
Representante a la Cámara

*Jose Eliecer Salazar Lopez*

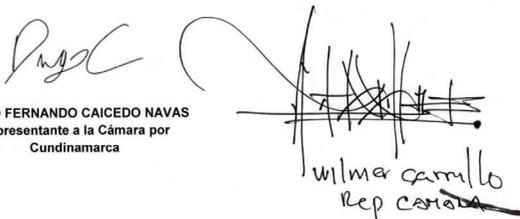
**JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ**  
Representante a la Cámara

*Hernando Guida Ponce*

**HERNANDO GUIDA PONCE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

*Julio Elías Chagui Flores*

**JULIO ELÍAS CHAGUI FLORES**  
Senador de la República

 <p><b>DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS</b> Representante a la Cámara por Cundinamarca</p> <p><b>WILMA CARRILLO</b> Rep. Carabobo</p> <p><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>30</u> del mes <u>Julio</u> del año <u>2024</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº. <u>57</u> Acto Legislativo Nº. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H. Norma Hurtado Sánchez, Julio Elías Vidal,</u> <u>Julio Chagüi, H.R. Teresa Enriquez y otros</u></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p>	<p>SECCIÓN DE LEYES</p> <p><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 31 de Julio de 2024</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.057/24 Senado “<b>POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 769 DE 2002, CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES (LEY GUILLERMO VIECCO)</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores NORMA HURTADO SÁNCHEZ, JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL, JULIO ELÍAS CHAGUI FLÓREZ; y los Honorables Representantes TERESA ENRÍQUEZ ROSERO, JOSÉ ELIÉCER SALAZAR LÓPEZ, HERNANDO GUIDA PONCE, DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS, WILMER CARRILLO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SEXTA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 31 DE 2024</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SEXTA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Proyectó: Sarly Novoa Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña</p>
--	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 58 DE 2024 SENADO**

*por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones.*

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Senadora de la República

Bogotá D.C., 31 de julio de 2024

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Ciudad

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Ley "Por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones".

Respetado doctor Eljach:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Atentamente,

Los firmantes del proyecto de ley.

**PROYECTO DE LEY 58 DE 2024 SENADO**

*"Por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones"*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. Objeto:** La presente ley tiene como objeto dignificar y regular las condiciones de trabajo del talento humano del sistema de salud en el territorio colombiano, propendiendo por establecer condiciones dignas en la vinculación, pago justo y oportuno, conforme a las normas concordantes en la materia.

**ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley aplica para el talento humano en salud definido en el artículo 17 de la Ley 1164 de 2017.

**ARTÍCULO 3º. Vinculación de los Trabajadores del Sector Salud.** Los agentes del sector salud, y en general las instituciones prestadoras de salud, deberán vincular al talento humano en salud, mediante contrato de trabajo o a través de relación legal y reglamentaria, según corresponda, garantizando condiciones laborales justas y dignas.

Está prohibida cualquier forma de vinculación del talento humano en salud que permita, contenga o encubra prácticas o facilite figuras de intermediación o tercerización laboral que afecte sus derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes para el sector privado o público, según sea el caso.

Se deberán respetar las jornadas máximas legales establecidas dentro de las diferentes modalidades de contratación vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano; evitando jornadas extenuantes que puedan poner en peligro el correcto desarrollo del ejercicio, la calidad en el servicio, la seguridad, la salud, así como la dignidad del talento humano en salud.

**Parágrafo 1.** Las administradoras de riesgos laborales, en conjunto con los prestadores de servicios de salud y en general los empleadores del sector salud, deberán organizar como mínimo dos (2) veces al año actividades complementarias en promoción y prevención y deberán brindar acompañamiento en casos de violencia intrafamiliar, adicciones, burnout y demás condiciones en salud mental que afecten el desempeño

laboral y social del personal de salud. Adicionalmente, contarán con programas especiales para las ocupaciones, profesiones y especialidades clasificadas como de riesgo alto. Se deberá informar al Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud sobre las actividades aquí dispuestas, y su implementación con las evidencias respectivas.

**Parágrafo 2.** Las disposiciones contenidas en el presente artículo se realizarán de manera gradual y acorde con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

**ARTÍCULO 4°. Vinculación de los Trabajadores del Sector Salud especialistas.** La vinculación de los especialistas del área de conocimiento de ciencias de la salud podrá realizarse tanto en el sector público como el privado a través de las distintas modalidades que permita el ordenamiento jurídico colombiano para la contratación de servicios profesionales, incluidas las modalidades establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, garantizando las condiciones de trabajo dignas y justas.

Dicha vinculación se realizará en los siguientes casos:

**3.1.** En aquellas situaciones que por las características del servicio de salud que se presta no pueda ser realizado por el personal de planta o requieran características *intuitio personae*.

**3.2.** En la prestación de servicios por profesionales de la salud que desarrollen su ejercicio profesional de manera independiente.

**ARTÍCULO 5°. Pago digno, justo y oportuno:** Los agentes del sistema de salud, independientemente de su naturaleza, tienen la obligación de girar de manera oportuna los valores por los servicios prestados a las instituciones prestadoras de servicios de salud, para que éstas efectúen el pago de las obligaciones, incluidas las laborales y/o contractuales al talento humano en salud, las cuales tendrán prioridad sobre cualquier otro pago, so pena de las sanciones por parte de las autoridades competentes.

En los casos del pago oportuno para especialistas en ciencias de la salud contratados bajo las modalidades que permita el ordenamiento jurídico colombiano, distintas a las establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, la remuneración correspondiente se realizará dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la presentación de la cuenta de cobro, factura o documento que haga las veces o equivalente.

control del cumplimiento de las normas del Sistema de Riesgos Laborales por parte de los empleadores y contratantes corresponde al Ministerio del Trabajo de acuerdo con sus competencias.

Las Instituciones Prestadoras de Salud públicas y privadas y demás organizaciones que vinculen talento humano en salud deben desarrollar los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme lo dispuesto en la Ley 1562 de 2012, el Decreto Ley 1295 de 1994 o las que las modifiquen o adiciones y demás normas concordantes. Para tal efecto deben destinar los recursos suficientes de acuerdo con el número de trabajadores y la complejidad de la organización.

Dicho sistema deberá incluir las acciones dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar del talento humano en salud creando espacios e instancias donde puedan desarrollar actividades que favorezcan su desarrollo personal y profesional desde una perspectiva de integralidad y trato digno, abarcando aspectos laborales, económicos, culturales, académicos, deportivos y familiares.

**Parágrafo.** El Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo deberá tener en cuenta que el control de los factores de riesgos laborales deberá enfocarse en los riesgos inherentes a la prestación de servicios de salud.

**ARTÍCULO 9°. Criterios de suficiencia patrimonial.** El Ministerio de Salud y Protección Social, incluirá dentro de los criterios de suficiencia patrimonial y financiera de las instituciones prestadoras de servicios de salud, el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales y legales del talento humano en salud, de conformidad con la presente ley, así como las quejas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio del Trabajo y las Secretarías, Direcciones, Institutos o Unidades Administrativas Departamentales o Distritales de Salud por el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y las sanciones impuestas por estas entidades.

El Ministerio del Trabajo y la Superintendencia Nacional de Salud certificarán con destino a las Secretarías, Direcciones, Institutos o Unidades Administrativas Departamentales o Distritales de Salud en los periodos que defina el Ministerio de Salud y Protección, la siguiente información:

- 1. Nombre del Prestador.
- 2. Nit
- 3. Código de habilitación del prestador en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud.

En los casos de incumplimiento en el pago en los términos acá establecidos estará obligado a reconocer los intereses moratorios a la tasa equivalente a una y media veces el interés bancario corriente, certificado por la Superintendencia Financiera.

En ningún caso, se podrá superar la tasa superior a la fijada por la ley como límite de usura.

El incumplimiento de las disposiciones dará lugar a las investigaciones correspondientes por parte de las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza contractual.

El Gobierno nacional reglamentará este artículo dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.

**Parágrafo 1.** El Gobierno nacional establecerá los criterios vinculantes para lograr la contratación y remuneración justa y oportuna del Talento Humano en Salud.

**Parágrafo 2.** Las entidades que contraten a través de cualquier modalidad o que sean responsables del pago al talento humano en salud, deberán **relacionar** mensualmente el monto correspondiente a las obligaciones laborales y contractuales que tengan con este personal. Estas entidades, al recibir recursos del sistema de salud, deberán destinar los rubros y dineros correspondientes al pago del monto de estas obligaciones. Los rubros y dineros a que se refiere el presente parágrafo tendrán destinación exclusiva para esta finalidad.

**ARTÍCULO 6°. Sanción por incumplimiento.** Los agentes del sistema de salud, bien sean de naturaleza pública o privada, que contraríen de manera injustificada las normas y principios establecidos en la presente ley, respecto del talento humano en salud, serán sancionados por el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Nacional de Salud u otra autoridad competente, previo el cumplimiento del debido proceso.

**ARTÍCULO 7°. Garantías para el suministro de los medios de labor.** Las Instituciones Prestadoras de servicios de Salud tanto públicas como privadas, garantizarán al talento humano en salud, independientemente de la forma de vinculación contractual, los insumos, recursos, tecnologías en salud, así como los demás medios de labor necesarios y suficientes para la atención segura y con calidad a los usuarios del sistema

**ARTÍCULO 8°. Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.** El Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo tendrá cobertura para todo el talento humano en salud, independiente de su forma de vinculación y la inspección, vigilancia y

- 4. Número de quejas por el no pago de las obligaciones laborales y/ o contractuales con el talento humano en salud.
- 5. Periodos de mora en el pago al talento humano en salud.
- 6. Fecha de las quejas.
- 7. Sanciones impuestas

**ARTÍCULO 10°. Estímulos para los profesionales de la salud que presten sus servicios en zonas de alta dispersión geográfica y difícil acceso.** El Gobierno Nacional establecerá incentivos académicos, investigativos y económicos para los profesionales de la salud que presten sus servicios con calidad y humanización en las zonas de alta dispersión geográfica y difícil acceso por un periodo mínimo de seis (6) meses continuos, tanto en el sector público como privado.

**Parágrafo.** El Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará dentro del periodo establecido en esta ley, los criterios de definición de las zonas de alta dispersión geográfica y difícil acceso, así como la oferta de incentivos.

**ARTÍCULO 11. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con toda atención,

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Senadora de la República

**VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representante a la Cámara

**JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ**  
Representante a la Cámara

**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
Senador de la República

<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>HERNANDO GUIDA PONCE</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES</b> Representante a la Cámara Departamento del Vaupés</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>TERESA ENRÍQUEZ ROSERO</b> Representante Teresa Enríquez Rosero</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JOSÉ ALFREDO MARÍN</b> Senador de la República</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p><b>DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS</b> Representante a la Cámara por Cundinamarca</p> </div> <p><b>I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES.</b></p> <p>El Proyecto de Ley fue radicado el 20 de julio de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo publicado en la Gaceta 942 de 2021. Son autores del Proyecto los Honorables Representantes: Jairo Cristancho Tarache, Norma Hurtado Sánchez, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Faber Alberto Muñoz Cerón, Jhon Arley Murillo Benitez, Teresa De Jesús Enriquez Rosero, Enrique Cabrales Baquero, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Yenica Sugein Acosta Infante, Hernán Humberto Garzón Rodríguez.</p> <p>El 10 de agosto de 2021, la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara</p>	<p>de Representantes recibió el expediente del Proyecto de Ley y el 11 de agosto del mismo mes - mediante oficio CSPCP 3.7501-2021 - se designó como coordinadores ponentes a los Representantes a la Cámara Jairo Cristancho Tarache y Juan Diego Echavarría Sánchez y ponentes a los Representantes a la Cámara Norma Hurtado Sánchez y Carlos Eduardo Acosta Lozano. La ponencia fue radicada en la Gaceta 1046 de 2021.</p> <p>El 29 de septiembre de 2021 fue aprobado por la Comisión Séptima Constitucional Permanente, como consta en el Acta N° 18 de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.</p> <p>De igual forma, se reitera la designación de los ponentes asignados para primer debate en la Cámara de Representantes. La ponencia para el segundo debate fue publicada en la Gaceta 1786 de 2021.</p> <p>Posteriormente, en el mes de agosto del año 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República por medio de oficio con radicado CSP-CS-0855-2022, designó como ponentes en primer debate a los Senadores Norma Hurtado Sánchez, Ana Paola Agudelo García y Polívio Leandro Rosales Cadena, quienes publicaron el texto de ponencia en la Gaceta 1411 de 2022. Este Proyecto de Ley resultó aprobado en primer debate el día 27 de noviembre de 2022, siendo publicado el texto definitivo en la Gaceta 1605 de 2022.</p> <p>Finalmente, el proyecto de ley fue archivado por tránsito de legislatura en último debate en el Senado de la República, ante lo cual se considera conveniente volverlo a radicar.</p> <p><b>II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.</b></p> <p>El Proyecto de Ley cuenta con 10 artículos, donde se busca dignificar las condiciones de trabajo del talento humano del área de la salud, regulando las formas de vinculación laboral en el sector público y privado, apuntando a la eliminación de figuras contractuales que van en contravía de las garantías laborales de los trabajadores de la salud.</p> <p>Conforme a lo anterior, en pro de las garantías laborales de los trabajadores de la salud, se propone que el pago de los servicios en salud prestados por aquellos se realice de</p>
<p>forma justa y oportuna. Adicional a las garantías anteriormente mencionadas, se establece que las instituciones prestadoras de servicios de salud, independientemente de su naturaleza jurídica, están obligados a la entrega de insumos y demás medios de labor necesarios para la atención segura y de calidad de los usuarios del sistema. En línea con esta disposición, se ordena la cobertura en el sistema de gestión de seguridad social y salud en el trabajo al talento humano del sistema de salud.</p> <p>Finalmente, se establecen disposiciones de sanción por el incumplimiento de la ley en cabeza del Ministerio de Trabajo, la Superintendencia Nacional de Salud y las secretarías/direcciones de salud territoriales, adicionando el criterio suficiencia patrimonial y financiera como requisito de habilitación para quienes den cumplimiento oportuno de la obligación contractual al talento humano del sistema de salud, las formas de vinculación y contratación del talento humano del sector salud de conformidad con la presente ley, además de establecer incentivos a cargo del Gobierno nacional para que el THS haga presencia en zonas rurales y dispersas.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Con ocasión del lamentable hecho ocurrido en días pasados, donde una profesional de la salud tomó la decisión de quitarse la vida por la presión y maltrato experimentados en el desarrollo de su residencia, se ha empezado a visibilizar este deplorable y aterrador panorama que, si bien ya se ha presentado a lo largo del tiempo, nunca había recibido la atención que demanda por parte de las instituciones, las autoridades y la comunidad en general.</p> <p>Se está presenciando cómo el dolor por la partida de esta colega ha despertado la valentía de muchos profesionales que, con coraje, están contando sus experiencias, elevando una voz de alarma para que el trato inhumano que se presenta, sobre todo en las especializaciones, sea corregido y deje de perjudicar la salud mental del personal, llegando a cobrar valiosas vidas.</p> <p>Es importante manifestar que, si bien se ha hecho énfasis en esta circunstancia en la especialidad de cirugía general, esta es una realidad que se presenta en las distintas etapas de formación del talento humano en salud, donde se exigen horarios extenuantes que no respetan los tiempos de descanso necesarios para la recuperación física y mental de este personal. Además, la contratación de personal resulta insuficiente para las</p>	<p>necesidades de cada servicio, generando una carga laboral que puede ser catalogada como inhumana para los médicos vinculados. Las preocupaciones por el no pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales durante meses les genera una enorme presión adicional para resolver sus obligaciones personales y familiares, lo que causa gran desmotivación en el ejercicio de su carrera. El maltrato emocional y el acoso sexual y laboral derivan en elevados niveles de estrés, depresión y enfermedades mentales.</p> <p>Según datos conocidos con corte al 9 de julio del presente año, el colapso en la ocupación de servicios de urgencias presenta cifras de hasta un 250% de ocupación, circunstancia que se relaciona con el exceso en la carga laboral que recae en el escaso personal que dedica su vida al cuidado de la salud de todos los que integran esta sociedad.</p> <p>De acuerdo con un estudio realizado en el país en junio de 2020, llevado a cabo con un total de 302 residentes, se concluyó que las tasas de acoso laboral fueron del 49% y de acoso sexual fueron del 14,9%. El estudio establece adicionalmente que las principales formas de acoso sexual corresponden a acoso de género (47%) y atención sexual no deseada (47%), siendo este significativamente mayor en mujeres, y que los cirujanos fueron los principales perpetradores.</p> <p>Este panorama, entonces, no puede ser tratado como una simple noticia o estadística más que se lamenta, pero frente a la que no se toman los correctivos necesarios; se trata de personas y familias que han puesto su vida al servicio de la comunidad, tal y como se pudo evidenciar en la pandemia vivida por el Covid-19. Por este motivo, se eleva una voz de rechazo absoluto por estas violaciones sistemáticas a los derechos del talento humano en salud, se insta al Gobierno Nacional a realizar un monitoreo permanente y exhaustivo de este tipo de abusos, y se manifiesta la voluntad absoluta de trabajar en la creación de normas que eviten y sancionen estas prácticas, que deben ser erradicadas por completo del sistema de salud.</p> <p><b>IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.</b></p> <p>Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del Proyecto se pueden resumir en las siguientes premisas:</p> <p>Según la última encuesta de situación laboral de profesionales de la salud de 2019, realizada por el Colegio Médico Colombiano se logró evidenciar lo siguiente:</p>

- Más de 75% de los profesionales de la salud han tenido problemáticas laborales y no están conformes con los ingresos derivados de su ejercicio profesional.
- Los médicos rurales se han visto afectados por acoso laboral y constricción del ejercicio.
- Los especialistas, MD generales y otros profesionales tienen problemáticas de pérdida de empleo.
- El cambio de las condiciones de trabajo es la principal problemática para todos los profesionales.
- El 50% o más de los profesionales han tenido problemáticas con el pago de su salario.
- El principal problema es el retraso del pago, seguido del no aumento del valor hora y disminución de condiciones laborales.
- La mora en el pago a los profesionales principalmente está entre 30 – 90 días, y en los especialistas entre 180 a 365 días.
- Las principales entidades deudoras son IPS y con naturaleza privada.
- La razón principal de la deuda es la situación financiera, administrativa y el no pago de aseguradoras (intermediarios).

**V. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO.**

La Constitución Política de Colombia en el año 1991 concibió desde su preámbulo, al trabajo como uno de los fines esenciales del Estado, consagrando dentro del artículo 25 el trabajo como un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Via jurisprudencial la Corte Constitucional, mediante sentencia T-457 de 1992 estableció que los elementos del trabajo digno eran los consagrados en el artículo 53 de la carta magna, dentro del cual se afirma que el estatuto que debe expedir el Congreso tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y

causado, o a más tardar con el salario del período siguiente.

A su vez, el Ministerio de Salud y Protección Social ha establecido vía actos administrativos la garantía para el ejercicio profesional del talento humano en salud y el pago al talento humano en salud, dentro de los cuales encontramos los siguientes:

- **Decreto 706/1974:** Comité de Adiestramiento y Formación / Por el cual se establece la organización y funcionamiento de los Servicios Seccionales de Salud.
- **Decreto 350/1975:** Consejo Seccional de Adiestramiento y Formación del Personal en Salud / Por el cual se determina la organización y funcionamiento de los servicios seccionales de salud y de las unidades regionales.
- **Decreto 121/1976:** Dirección de Recursos Humanos en Salud / Por el cual se revisa la Organización Administrativa del Ministerio de Salud Pública.
- **Decreto 2905/1977:** Consejo Nacional de Formación de Recursos Humanos para la Salud – Compuesto por Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES y Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA.
- **Decreto 1849/1992:** Por el cual se crea, el Consejo Nacional para el está compuesto por Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud.
- **Resolución 630 de 2019:** Por medio de la cual se reglamenta el parágrafo 6 del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007 - Establece que se entiende que el pago no es oportuno el día siguiente en que es exigible la obligación.

Por último, dentro del marco normativo encontramos la Ley 1164 de 2007 la cual crea el Observatorio del Talento Humano en Salud -el cual contiene el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud- RETHUS de esta ley se desprende la creación de la Política Nacional Talento Humano en Salud.

**VI. CONSIDERACIONES**

Conforme a la revisión de literatura y a trabajos previos adelantados sobre talento

conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

Igualmente, la Corte Constitucional en Sentencia T-649 de 2013 reconoce y reitera el derecho de todos los trabajadores al pago oportuno del salario, señalando que "...la falta de pago puntual y completo del salario, imposibilitan al trabajador atender sus necesidades básicas de carácter personal y familiar lo que implica la violación del mínimo vital, el cual se ha entendido como "los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a la alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto a factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano".

Por su lado la OIT en su Convenio 95 de 1949, ratificado por Colombia, estableció criterios para la protección del trabajador, pero más para él, lo que corresponde a la contraprestación de su trabajo como salario, donde da algunas directrices para que los Estados desde sus facultades legales garanticen que a todo trabajador se le brinde la no afectación a su mínimo vital y como contraprestación a sus labores como es su salario. Igualmente, señala en el artículo 12, la obligación de los estados de establecer la garantía del pago del salario en intervalos regulares de acuerdo a su legislación interna.

La normatividad frente al Código Sustantivo del trabajo el cual regula las relaciones laborales entre particulares, y la misma norma establece cuales son las condiciones, derechos y obligaciones que tienen las partes dentro de una relación de tipo laboral, como es el artículo 127 que define qué se entiende por salario y cuándo hay derecho a él.

Así mismo, el artículo 134 del Código Sustantivo del Trabajo, establece los parámetros de periodicidad del pago del salario en el que señala que no debe ser mayor a un mes y que el pago del trabajo suplementario o de horas extras y el del recargo por trabajo nocturno, debe efectuarse junto con el salario ordinario del período en que se han

humano en salud<sup>1</sup>, el equipo ponente considera viable la presente iniciativa basados en la siguiente información:

*"El proyecto de ley aborda de manera transversal aspectos necesarios que se hacen indispensables en términos de estabilidad laboral y contractual, seguridad y bienestar que beneficiarían a trabajadores del sector salud en el ámbito público y privado:*

*Los datos con que cuenta el MSPS señalan que el Talento Humano en Salud<sup>2</sup> disponible en el país para el 2019 era de 769.492 personas, de los cuales 356.092 corresponden a profesionales y especialistas (46,4%) y 441.400 a auxiliares, técnicos y tecnólogos (53,6%). Del total de profesionales, 70.042 corresponden a enfermería y 116.140 a profesionales de medicina; mientras que, del total de auxiliares, 294.025 corresponden a auxiliares de enfermería y 2.549 auxiliares en salud pública.*

*De acuerdo con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social a partir del Stock Histórico de Talento humano en salud, actualizado con la información de graduados de programas de educación superior (SNIES del Ministerio de Educación Nacional) y de convalidación de títulos obtenidos en el extranjero (Ministerio de Educación Nacional), y aplicando tasas de retiro y de migración, para el año 2019 el número de profesionales de medicina y especialistas es el siguiente:*

Ítem	Número de personas
Médicos Generales	87 163
Especialistas Médicos	28 977

Estimaciones MSPS. Agosto 2020

<sup>1</sup>Proyecto de Ley 241 de 2020 "Por la cual se crean ayudas para las personas que conforman el talento humano en salud en ejercicio y otros individuos vinculados a los servicios de salud en el territorio nacional con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus covid-19 y se dictan otras disposiciones"

<sup>2</sup>Respuesta Ministerio de Salud radicado 202025001224201 del 11 de agosto de 2020.

La iniciativa beneficiaría a poco más de 43.567 servidores públicos vinculados a las Empresas Sociales del Estado, distribuidos así: i) 29.841 de carrera administrativa; ii) 5.031 vinculados mediante plantas temporales, iii) 3.993 trabajadores oficiales; iv) 2.662 de libre nombramiento y remoción; v) 1.459 de periodo fijo<sup>3</sup>. Asimismo, se conoce que en las plantas de personas de las Empresas Sociales del Estado existen 23.826 cargos creados en determinadas profesiones y oficios, distribuidos así: i) 14.874 auxiliares de enfermería; ii) 2.758 enfermeros; iii) 800 bacteriólogos; iv) 3.691 médicos generales y v) 1.703 especialistas. Renglón seguido, de acuerdo con la certificación de Colombia Compra Eficiente a 14 de abril de 2020, las ESE tienen 39.728 contratistas y 50.712 contratos, es decir, que aproximadamente se encuentran prestando sus servicios, mediante contratos de prestación de servicios y apoyo en la gestión; 50.255 contratistas, profesionales y auxiliares de la salud (...).

Beneficiaría a más de 25 mil médicos especialistas, distribuidos en medicina interna, pediatría, anestesiología, entre otras especialidades, según se detalla en las figuras 1 y 2.

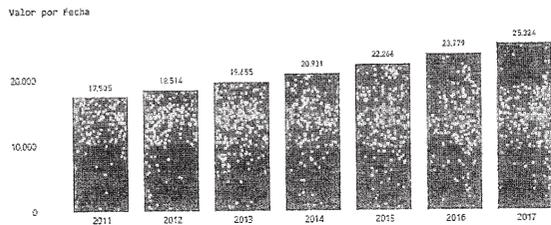


Imagen 1. Fuente: Bodega de Datos SISPRO (SGD) - Cálculos de la Dirección de

<sup>3</sup> Tomado del Proyecto de Decreto - Ministerio de Trabajo al 31 de diciembre de 2018.

Desarrollo del Talento Humano en Salud. Ministerio de Salud y Protección Social 2018.

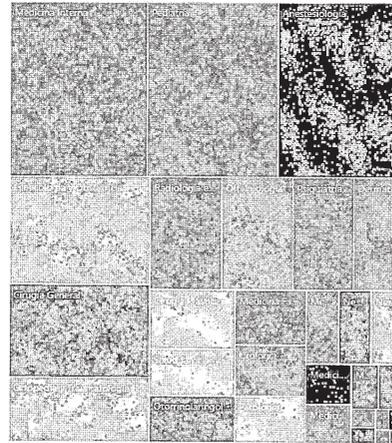


Imagen 2. Fuente: Bodega de Datos SISPRO (SGD) - Cálculos de la Dirección de Desarrollo del Talento Humano en Salud. Ministerio de Salud y Protección Social 2018.

Según aproximaciones más generales, acorde con cifras del Ministerio de Educación, se permite establecer que por cada 1.000 habitantes que hay en el país, habría 1,5 médicos generales. Esto, teniendo en cuenta que hasta 2018, Colombia registraba 73.092 profesionales graduados en esta materia<sup>4</sup> que también se verían beneficiados con la

<sup>4</sup> <https://www.larepublica.co/economia/por-cada-1000-habitantes-en-colombia-hay-aproximadamente-15-medicos-generales-2982596>

medida".

A continuación, presentamos el pliego de modificaciones propuesto.

**VII. CONFLICTO DE INTERESES**

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Con esta iniciativa legislativa no podrían verse beneficiados en forma particular, actual y/o directa, en los términos de los literales a) y c) respectivamente del citado art. 286 de la Ley 5 de 1992, los propios congresistas y/o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

Con toda atención,

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
 Senadora de la República

**VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
 Representante a la Cámara

**JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ**  
 Representante a la Cámara

**JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL**  
 Senador de la República

**HERNANDO GUIDA PONCE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Magdalena

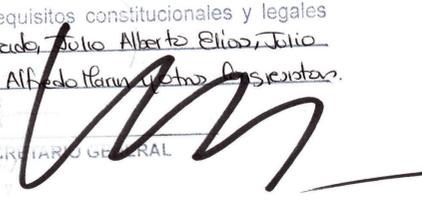
**CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Vaupés

**TERESA ENRÍQUEZ ROSERO**  
 Representante a la Cámara por  
 Cundinamarca

**JOSÉ ALFREDO MARÍN**  
 Senador de la República

**DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS**  
 Representante a la Cámara por  
 Cundinamarca

**WILMER CARULLO**  
 Representante a la Cámara

<p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>31</u> del mes <u>Julio</u> del año <u>2024</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº. <u>58</u> Acto Legislativo Nº. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H. Norma Hurtado, Julio Alberto Elías, Julio</u> <u>Elías Chagui, José Alberto Parra y otros Asociados.</u></p> <p style="text-align: center;"> SECRETARIO GENERAL</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 31 de Julio de 2024</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.058/24 Senado “<b>POR LA CUAL SE PROMUEVE EL RESPETO Y LA DIGNIFICACIÓN LABORAL DEL TALENTO HUMANO EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores NORMA HURTADO SÁNCHEZ, JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL, JULIO ELÍAS CHAGUI FLÓREZ, JOSÉ ALFREDO MARÍN; y los Honorables Representantes VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO, JOSÉ ELIÉCER SALAZAR LÓPEZ, HERNANDO GUIDA PONCE, CAMILO ESTEBNA ÁVILA MORALES, TERESA ENRIQUEZ ROSERO, DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS, WILMER CARRILLO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 31 DE 2024</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SÉPTIMA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b> <b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p> <p><small>Proyecto: Sarly Novoa Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña</small></p>
--	--

**CONTENIDO**

Gaceta número 1316 - martes, 10 de septiembre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 55 de 2024 Senado, por medio de la cual se continúa la escalera de la formalidad y se dictan disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas. ....	1
Proyecto de ley número 57 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, código nacional de tránsito terrestre, y se dictan otras disposiciones (Ley Guillermo Viecco).....	14
Proyecto de ley número 58 de 2024 Senado, por la cual se promueve el respeto y la dignificación laboral del talento humano en salud y se dictan otras disposiciones.....	20