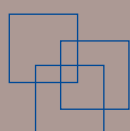


## NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

# Fortalecimiento de la inspección laboral en Colombia: la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y los acuerdos de formalización



# Índice

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>1. Antecedentes</b>	<b>4</b>
<b>2. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)</b>	<b>8</b>
2.1 Definición y beneficios	8
2.2 Pasos de uso y modalidades	9
2.3 Tipos de Planillas PILA	10
2.4 Sujetos obligados a realizar los aportes: trabajadores independientes, trabajadores domésticos y madres comunitarias	11
2.5 Marco legal	12
2.6 La PILA como instrumento para promover la transición a la formalización laboral	13
<b>3. Los Acuerdos de Formalización Laboral</b>	<b>14</b>
3.1 Definición y descripción del programa	14
3.2 Conmutación de multas por cumplimiento de Acuerdos de Formalización Laboral	15
3.3 Análisis del programa: algunas estadísticas	16
<b>4. Algunas lecciones</b>	<b>17</b>

## Presentación

Desde hace más de una década el crecimiento económico sostenido ha permitido a América Latina y el Caribe lograr avances importantes como la reducción de la pobreza y la baja en la tasa de desempleo. También ha habido progresos en el mejoramiento de la calidad de los trabajos, pero la informalidad aún afecta a casi 47% de los trabajadores ocupados. Esto equivale al menos a 130 millones de personas.

La informalidad plantea un desafío de grandes dimensiones para los Estados, que además es aún más apremiante en un momento de desaceleración del crecimiento económico como el actual. Se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, que requiere la aplicación de estrategias integradas, para promover la formalización desde varios frentes.

Uno de estos frentes es el fortalecimiento de la inspección del trabajo. En América Latina y el Caribe hay una extensa normativa que protege los derechos de los trabajadores, pero todavía existen deficiencias importantes que no permiten garantizar su cumplimiento.

No solo se trata de un déficit en el número de inspectores y la necesidad de dotarles de formación y recursos adecuados, sino que generalmente la inspección está concentrada en zonas urbanas, en el sector formal y atendiendo demandas de los trabajadores asalariados, dejando de lado muchas veces la atención a trabajadores que se encuentran en el sector informal y en zonas rurales o de difícil acceso.

¿Cómo abordar la problemática del fortalecimiento de la inspección de trabajo?

Los gobiernos de la región han llevado a cabo experiencias exitosas para lograr este objetivo. Se han registrado avances en el fomento de la cultura de cumplimiento, gracias a una mayor difusión de la normativa entre trabajadores y empleadores y a las campañas de sensibilización sobre la importancia de la formalización y sus ventajas. También se han otorgado facilidades en los trámites, para que las empresas cumplan con el registro de trabajadores y paguen sus aportes a la seguridad social.

En otros casos, se ha mejorado la capacidad para planificar y realizar visitas de inspección, aumentando el número de inspectores. La implementación de regímenes tributarios simplificados y de registros electrónicos ha permitido fiscalizar mejor.

Un tema a destacar ha sido el uso de soluciones tecnológicas no solo para mejorar el registro de trabajadores por parte de sus empleadores, sino también para facilitar la labor de los inspectores en el terreno. En una época en donde el uso de la tecnología es crucial, la creación de aplicaciones móviles ha facilitado la supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales.

Para América Latina y el Caribe, la inspección del trabajo doméstico, caracterizado por sus altos niveles de informalidad, presenta un importante desafío. Este grupo de trabajadores representa al 10% de los trabajadores informales, con tasas de empleo informal entre ellos del 78%.

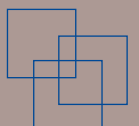
Esta nueva serie de Notas nos presenta las experiencias positivas de fortalecimiento de la inspección del trabajo en seis países de la región, las cuales deben ser sistematizadas, analizadas y difundidas. En un nuevo contexto de desaceleración económica, los esfuerzos deben redoblar para no perder lo avanzado y para seguir adelante en la reducción de la informalidad, que es un obstáculo en el camino de nuestros países hacia el desarrollo económico y social.

Esperamos que esta serie de estudios realizados en el marco del Programa de promoción de la formalización – FORLAC – contribuya a mejorar el diseño de políticas que permitan continuar con el gran desafío que supone la transición a la formalización en América Latina y el Caribe.

Elizabeth Tinoco  
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Oficina Regional  
para América Latina  
y el Caribe



## NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

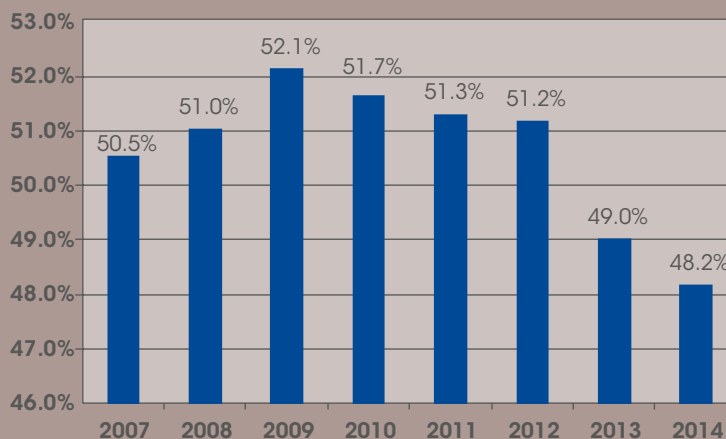
Colombia ha ubicado en años recientes a la formalización como una de sus prioridades de política. Ha incorporado para ello, diversos instrumentos, incluyendo una Ley de formalización y programas específicos para este propósito. Este documento se concentra en dos instrumentos relacionados a la promoción del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo a través de la inspección: la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y los acuerdos de Formalización. El propósito es describir el funcionamiento de estos instrumentos así como analizar algunos de sus resultados con la evidencia disponible.

### 1. Antecedentes

El mercado de trabajo en Colombia involucra una Población Económicamente Activa de 25 millones de trabajadores ocupados. Alrededor de un 47% son trabajadores asalariados incluido el sector público y un 40% son trabajadores por cuenta propia.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, en el año 2014 la informalidad en las principales 13 ciudades del país ascendió a 48.2% en el trimestre octubre-diciembre, menor al 49% observado en el mismo periodo del 2013<sup>1</sup>. Esto confirma una tendencia a la baja desde 2009, cuando este indicador llegó al 52.1%<sup>2</sup>. Para analizar lo anterior hay que tener en cuenta que el DANE hace un enfoque empresarial para hacer la medición del empleo informal, es decir, en términos de las características de las unidades de producción.

#### Gráfico 1. Colombia: Empleo en el sector informal 2007-2014 (porcentajes)



Fuente: DANE. Medición del empleo informal y seguridad social.

La distribución de la población ocupada informal varía según el sector donde labora<sup>3</sup>. En el sector de Comercio, hoteles y restaurantes es donde se observa la mayor proporción de trabajadores informales (66%). Particularmente, en el trimestre octubre-diciembre 2014, el 41.7% de la población ocupada informal se concentró en este. Seguido se encuentran los rubros de transporte, almacenamiento y comunicaciones (60%), construcción (58%) y agricultura, pesca,

La Oficina Regional de la OIT agradece las contribuciones de Katherine Bermúdez, Jorge Bernedo, Ítalo Cardona, Laura Norato y Alfredo Villavicencio en la elaboración de esta Nota.

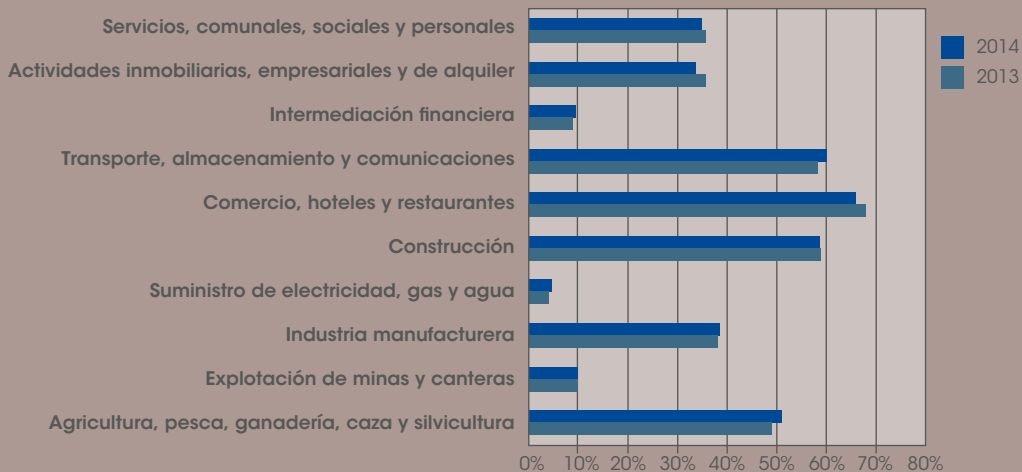
<sup>1</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). Medición del empleo informal y Seguridad Social. Trimestre octubre - diciembre 2014. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/informalidad-y-seguridad-social>

<sup>2</sup> La definición adoptada por el DANE para la medición del empleo informal, se remite a la Resolución de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo XV (CIET) de 1993 y a las recomendaciones del grupo de DELHI. Estas indican que la aproximación a la medición de informalidad en materia de escala de personal ocupado en las empresas, debe ser de hasta cinco trabajadores excluyendo los independientes que se dedican a su oficio y a los empleados del gobierno. Por otra parte, se considera que la seguridad social constituye también una aproximación importante al grado de formalidad del empleo. Por el contrario, el Ministerio del Trabajo mide la informalidad laboral en términos de porcentaje de ocupados que no aportan a pensiones (respecto de la población total ocupada), razón por la cual, se registró, según esta cartera, un 62.5% de informalidad para el año 2014.

<sup>3</sup> *Ibid.* Pág. 3

ganadería, caza y silvicultura (51%). Esta observación ha motivado que la estrategia colombiana de formalización tenga una aproximación sectorial.

**Gráfico 2. Colombia: Empleo en el sector informal según rama de actividad 2013-2014 (%)**



Fuente: DANE. Medición del empleo informal y seguridad social.

### Colombia laboral en breve

Colombia cuenta con 50 millones de habitantes, 80% de los cuales viven en zonas urbanas. La PEA de Colombia es de aproximadamente 25 millones de habitantes. El empleo asalariado tiene una importante participación en la población ocupada, del orden del 47% y si se añade a los empleadores, se llega al 50.8%. Los cuenta propia son a su vez el 40.7% de la ocupación (OIT 2014a).

La tasa de desempleo urbano en Colombia fluctúa alrededor del 10% en 2014, pero ha sido incluso superior a comienzos de siglo, constituyéndose en la más alta de la región latinoamericana. Procesos de migración interna hacia las áreas urbanas, son la mayor parte de la explicación al respecto.

En cuanto a la protección social en zonas urbanas, para el año 2013 se registraba un 47.2% de cobertura en salud y un 40.9% en pensiones, con amplias diferencias a favor del sector asalariado; 75.0% versus 21.7% en la cobertura de salud, y 69.1% contra 1614.9% en el caso de las pensiones.

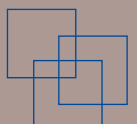
En cuanto al proceso de formalización, la Nota de Formalización de FORLAC sobre Colombia (OIT 2014b), expresa "El empleo informal no agrícola en Colombia ha disminuido de aproximadamente 58% en 2009 a 55% en 2013. A ello han contribuido un favorable ciclo económico, que estuvo acompañado de generación de empleo, y factores institucionales como la creación del Sistema Nacional de Mipymes, los Acuerdos de Formalización Laboral y el Plan de Acción para los Derechos Laborales, además de programas como "Colombia se formaliza", que han impulsado la formalización empresarial y laboral".

FUENTES: CEPALSTAT, OIT (2014a)<sup>4</sup> y OIT (2014b)<sup>5</sup>.

Oficina Regional  
para América Latina  
y el Caribe

<sup>4</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2014. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2014.

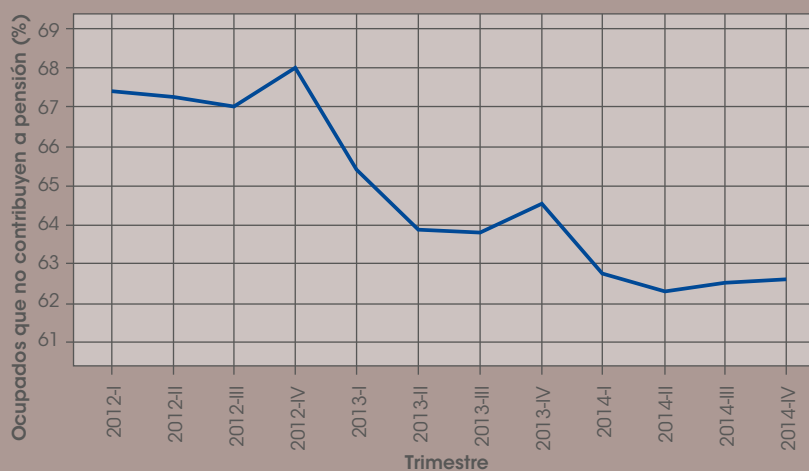
<sup>5</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Evolución del empleo informal en Colombia: 2009 - 2013. Serie: Notas sobre formalización. Programa FORLAC. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2014.



## NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Para el trimestre noviembre 2014 - enero de 2015, 92.3% de los ocupados tuvieron acceso a seguridad social en salud, y, el 47.3% de los ocupados cotizaban a pensión en el período de referencia. Estos datos se acercan a los del Ministerio del Trabajo, que emplea el enfoque laboral en su medición de la informalidad laboral, pues al medir el empleo informal tiene en cuenta el porcentaje de ocupados que no contribuyen a pensión, es decir, acogiendo las características de las personas ocupadas o de los empleos. Al igual que la estimación del DANE, desde el enfoque laboral también se aprecia una disminución del trabajo informal en los últimos años.

**Gráfico 3. Colombia: Porcentaje de ocupados que no contribuyen a pensión 2012-I - 2014-IV (%)**



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

De acuerdo con el DANE, el índice de formalidad entre los asalariados asciende al 81%, en tanto que entre los trabajadores por cuenta propia, apenas al 20%. Es de desatacar que para finales del año 2014, se estimó que los trabajadores por cuenta propia representarían el 60.2 % de la población ocupada informal para el total de trece áreas metropolitanas donde se desarrolla la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

En el plano institucional, para enfrentar diversas facetas de la informalidad, tanto el Ministerio de Comercio como el Ministerio del Trabajo han puesto en marcha diversas acciones y programas orientados tanto a la formalización empresarial como a la formalización laboral. Desde el Ministerio del Trabajo, las principales iniciativas son las siguientes:

- ▶ **La ley de formalización y promoción del empleo (Ley 1429 de 2010)** establece beneficios para cualquier empresa, grande o pequeña, que sea formal y que incremente su nómina vinculando a trabajadores como jóvenes menores de 28 años, mujeres mayores de 40, madres cabeza de familia, entre otros, que se encuentren en los niveles 1 o 2 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN<sup>6</sup>, población reinsertada, población con discapacidad, entre otros<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> El SISBEN o Sistema de Potenciales Beneficiarios para programas sociales, es un sistema técnico de información que es diseñado por el Gobierno Nacional con el propósito de identificar y clasificar a los hogares, familias y personas, conforme a sus condiciones de vida. Los niveles SISBEN se determinan según un puntaje comprendido entre 0 - 100 puntos, según las capacidades económicas de la persona, si es parte de una minoría vulnerable (madre jefe de hogar, niños, minorías étnicas, entre otros), si se encuentra en la zona rural o urbana, entre otros criterios. Los niveles I y II son los más bajos de la clasificación y a ellos están dirigidas las iniciativas y esfuerzos de asistencia social directa.

<sup>7</sup> Dentro de los beneficios están: 1) la exención del impuesto a la renta en sus dos primeros años de operación, y, en los siguientes tres años, el pago de manera progresiva: 25%, 50% y 75% de la tarifa general; 2) el descuento en el pago de aportes parafiscales que se aplica dependiendo del tiempo que la empresa lleve desarrollando su actividad económica principal. Será del 100% en los dos primeros años de desarrollo de la actividad económica principal, del 75% en el tercero, del 50% en el cuarto y del 25% en el quinto; 3) finalmente, la exención en el pago en la matrícula mercantil durante en el primer año a partir del inicio de su actividad económica principal. En los siguientes dos años pagarán el 50% y 75% de la tarifa establecida, respectivamente.

- ▶ **Mejoramiento de la Función de Inspección, Control y Vigilancia**<sup>8</sup>. En todo el territorio Nacional se amplió el número de inspectores de trabajo y se fortalecieron las capacidades técnicas de los inspectores para su intervención en las temáticas relevantes a la promoción de la formalización laboral. Adicionalmente, se han instalado mesas de diálogo tripartito en la búsqueda de compromisos para avanzar en la formalización laboral.
- ▶ **Ley de Protección al Cesante o Seguro de Desempleo (Ley 1636 de 2013)**<sup>9</sup>, que garantiza al desempleado la cotización a salud, pensión y subsidio familiar hasta por seis meses, permitiéndoles acceder a los servicios de intermediación y capacitación en competencias básicas y laborales que prestan tanto el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)<sup>10</sup>, las Cajas de Compensación Familiar<sup>11</sup> (CCF), o las instituciones de formación para el trabajo certificadas en calidad<sup>12</sup>.
- ▶ **La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)**<sup>13</sup> como herramienta mediante la cual cualquier tipo de aportante puede realizar la liquidación y el pago de aportes a Seguridad Social (salud, pensión o riesgos profesionales) y aportes parafiscales (pago de aportes destinados al funcionamiento de las CCF, el SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF) mediante un sistema de transferencias electrónicas de fondos.
- ▶ **Diseño de los planes de "formalización a la medida"** en los sectores de transporte (intermunicipal de carga, taxis y transporte especial<sup>14</sup>), construcción y algunas actividades específicas de la agricultura durante el segundo semestre de 2013. Estos esfuerzos han facilitado la firma de pactos para la formalización laboral con la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL) y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).
- ▶ **Red Nacional de Formalización**, creada mediante el Decreto 567 de 2014, articula los actores y coordina acciones dirigidas al aumento en la cobertura de seguridad social, a través de la promoción, capacitación, orientación, acompañamiento, intervención en la afiliación y el seguimiento, monitoreo y evaluación.

Asimismo, se aprobó una norma que crea y desarrolla la figura de Acuerdos de Formalización Laboral. En lo que continúa, este documento tiene por objetivo reseñar dos instrumentos centrales de la estrategia de formalización: el de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y los Acuerdos de Formalización Laboral. El primero, define un marco registral de suma importancia para el seguimiento integral de los procesos de formalización. Los Acuerdos de Formalización Laboral, por su parte, son más ceñidos al ejercicio de la política de formalización como resultado del diálogo que es promovido desde el Ministerio del Trabajo.

<sup>8</sup> MINISTERIO DEL TRABAJO. República de Colombia. Viceministerio de Relaciones Laborales. Inspección, Vigilancia y Control. Boletines Viceministerio de Relaciones Laborales. Octubre de 2012. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/prensa/boletines/viceministerio-de-relaciones-laborales.html>

<sup>9</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1636 de 2013 (18 de junio). Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2013/ley\\_1636\\_2013\\_pr001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2013/ley_1636_2013_pr001.html)

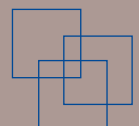
<sup>10</sup> El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es una institución pública colombiana encargada de la enseñanza de programas técnicos y tecnológicos. Busca proporcionar instrucción técnica al empleado, formación complementaria para adultos y ayudarles a los empleadores y trabajadores a establecer un sistema nacional de aprendizaje. La entidad tiene una estructura de administración tripartita, es decir, con responsabilidades de trabajadores, empleadores y Gobierno.

<sup>11</sup> Las Cajas de Compensación (CCF), son corporaciones de derecho privado con enfoque social, sin ánimo de lucro, gestoras del subsidio familiar en Colombia a las que se afilian trabajadores que se benefician junto con sus familias de los servicios y programas que desarrollan. Las CCF se rigen por consejos directivos en los que participan en igualdad de condiciones empresarios y trabajadores. Dentro de los beneficios que prestan están la administración de las prestaciones de seguridad social y otros beneficios en áreas como vivienda, cultura, salud, capacitación, recreación y desarrollo personal.

<sup>12</sup> También determina el acceso a un aporte económico como beneficio, que se condiciona a que el desempleado beneficiario haya hecho aportes voluntarios a sus cesantías. Los beneficios establecidos por esta Ley aplican a todos los trabajadores que hayan realizado aportes a las CCF durante 12 meses, continuos o discontinuos, durante los últimos 3 años en caso de ser dependientes, y 24 meses en caso de ser trabajadores independientes.

<sup>13</sup> MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Sistema Integral de Información de la Protección Social - SISPRO. Planilla Integrada de Pago de Aportes (PILA) Definición. Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/consultainformacion/Paginas/PlanillaIntegradaPagoAportes.aspx>

<sup>14</sup> Que incluye el transporte turístico, empresarial y escolar.



## 2. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)

### 2.1 Definición y beneficios

La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) es una herramienta mediante la cual cualquier tipo de aportante puede realizar la liquidación y el pago de aportes a Seguridad Social (Salud, Pensión y Riesgos Profesionales) y aportes parafiscales (CCF, SENA e ICBF) mediante un sistema de transferencias electrónicas de fondos a la Seguridad Social en formato electrónico. Los aportantes reconocidos legalmente son<sup>15</sup>:

1. Empleador
2. Trabajador independiente
3. Entidades o Universidades Públicas con Régimen especial en salud
4. Agremiaciones o asociaciones
5. Cooperativas y Pre cooperativas de Trabajo Asociado
6. Misiones diplomáticas, consulares o de organismos multilaterales no sometidos a la legislación colombiana
7. Organizaciones Administradoras del Programa de Hogares de Bienestar
8. Pagador de aportes de los concejales municipales o distritales

Este instrumento, liquida los aportes que deben ser pagados de conformidad con las normas que rigen cada subsistema de aportes y le informa a la persona el valor total que debe pagar y el subtotal por cada subsistema<sup>16</sup>. El valor del pago del aporte estará definido por las características de cada persona que estén incluidas en la Planilla. Es decir, en esta debe señalarse el ingreso que percibe la persona (Ingreso Base de Cotización - IBC<sup>17</sup>), su condición en el sistema de aportes (pensionado, estudiante, perteneciente a la carrera diplomática, trabajador doméstico, independiente o dependiente, madre comunitaria, entre otras<sup>18</sup>), y las condiciones de su contrato y datos personales del cotizante.

La PILA surge en Colombia ante la necesidad de unificar las diversas modalidades de liquidación y pagos de aportes a la seguridad social y aportes parafiscales, que con anterioridad a la iniciativa, debían hacerse de manera aislada por parte de cada grupo de aportantes según el régimen en el que se encontraran. Es decir, los pagos de la seguridad social se hacían en cada uno de los bancos, según el convenio con la empresa del subsistema a la cual estuviese afiliado el trabajador. Con esto ocurriendo, el sistema de aportes perdía eficiencia, quitaba demasiado tiempo al aportante, por el número de trámites que debía hacer, y le impedía conocer exactamente su situación respecto de su régimen o "subsistema"<sup>19</sup>.

Así, un beneficio concreto de esta herramienta es la posibilidad que representa para los aportantes de realizar los pagos de dos formas distintas que se ajusten a su condición dentro del sistema. Una es la modalidad electrónica, mediante la cual los aportantes pueden acceder a su perfil de aportes vía internet y realizar el pago correspondiente de la misma forma. Con esto

<sup>15</sup> MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución No. 1747 de 2008 (Mayo 21). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30469>. Artículo 3° y 4°.

<sup>16</sup> MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones. Cartilla Planilla Integrada de Liquidación de Aportes Pila. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/213910810/Cartilla-Pila#scribd>

<sup>17</sup> Es el monto del salario sobre el cual se aplica el porcentaje de cotización a pensión. El Decreto 1703 de 2002 dispuso como tope máximo de IBC para todos los trabajadores 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

<sup>18</sup> Vale la pena mencionar la diferencia entre los aportantes y los cotizantes, siendo los primeros quienes tienen la obligación de realizar el pago y de suministrar la información al sistema, mientras que los segundos son quienes se benefician del sistema de Protección social y cuyos datos reposan en el sistema. Tanto los aportantes como los cotizantes están plenamente definidos por la Resolución No. 1747 de 2008

<sup>19</sup> MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones. Cartilla Planilla Integrada de Liquidación de Aportes Pila.



se busca la reducción considerable de tiempo evitando las filas en bancos, y en general, las continuas confusiones en el pago de cada persona, permitiendo el pago simultáneo y conjunto en una sola operación. La otra alternativa está en el pago asistido y presencial, diseñado para aquellos aportantes que no tienen acceso a internet, o no tienen cuenta bancaria o que simplemente desean hacer el pago de la manera tradicional.

Otro de los beneficios reportados en el uso de la nueva PILA, es la posibilidad que tiene el aportante de diligenciar solo una planilla por todos los subsistemas o administradoras para los cuales tiene que reportar el pago. Sin embargo, es válido aclarar que con la introducción de este instrumento no se modificaron las responsabilidades y obligaciones propias de los actores del Sistema de la Protección Social respecto del pago de las cotizaciones, ya que lo único que se pretende con la herramienta es concentrar en un solo pago todos los subsistemas por parte del aportante.

## 2.2 Pasos de uso y modalidades

Antes de decidir qué tipo de planilla quiere llenar, el aportante debe inscribirse en uno de los operadores de información que han sido habilitados para esta finalidad por parte del Ministerio de Salud y Protección Social. Dichos operadores tienen la función de orientar a las personas sobre los pasos para registrarse en el sistema PILA.

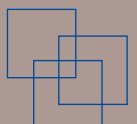
Posteriormente, el aportante deberá diligenciar, por una única vez, la planilla, suministrando información al sistema sobre los datos básicos de identificación del cotizante (nombre, dirección, cédula, teléfono, etc.)<sup>20</sup>. Las posibilidades ofrecidas por el sistema PILA son:

1. Planilla asistida: El operador de información puede darle asesoría y acompañamiento telefónico, medio por el cual podrá diligenciar la planilla indicándole los datos al asesor. Esta modalidad solo sirve para empresas de menos de 30 trabajadores o para trabajadores independientes.
2. Planilla electrónica: El operador de información dispone de un sitio web donde el aportante solicita un usuario y una contraseña para proceder con el diligenciamiento de la planilla o para subir el archivo con el detalle de la liquidación. Para esta modalidad, se necesita contar con una cuenta bancaria<sup>21</sup> para hacer el pago.

El tercer paso a seguir es la verificación el pago. Una vez el sistema hace la liquidación, se debe verificar que el valor a pagar corresponda con los aportes de acuerdo con lo determinado por la Ley, tal y como se establece en la tabla a continuación.

<sup>20</sup> Para el caso de los trabajadores independientes contratados por una empresa, estos pueden haber convenido con la misma quién realizará los pagos. La empresa lo puede hacer marcando al trabajador como independiente, pero deberá pagar todos los subsistemas a los cuales esté afiliado el trabajador independiente.

<sup>21</sup> COLPENSIONES. Instructivo: Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Disponible en: <http://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/703/CartillaPILA-4.pdf>. Pág. 10.



## NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

**Tabla 1. Aportes de Ley a Seguridad Social y aportes parafiscales**

	A cargo del		Total del aporte
	Empleador	Empleado	
Salud	8.5%	4.0%	12.5%
Pensiones	12.0%	4.0%	16.0%
Riesgos Laborales	Riesgos Laborales están en función del tipo de actividad que desempeña la empresa y está a cargo del empleado. El monto para esta cotización se encuentra entre el 0.4% y 8.7%. Las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales o contratistas deberán pagar el valor de la cotización cuando la afiliación sea por riesgo I, II o III. Las entidades o instituciones públicas o privadas contratantes deberán pagar el valor de la cotización cuando la afiliación sea por riesgo IV o V.		
Cajas de compensación	4%	0%	4%
ICBF	3%	0%	3%
SENA	2%	0%	2%

Fuente: Colpensiones, 2012<sup>22</sup>.

Finalmente, una vez que se corrobora el monto liquidado, la persona natural o jurídica debe autorizar el pago. Si el pago va a ser realizado mediante una planilla asistida, el operador de información hará entrega de un código o PIN con el que se podrá realizar el pago en entidades financieras. Cuando, por el contrario, el pago de la planilla sea electrónico y se piense realizar vía internet, el sistema debitará de la cuenta bancaria autorizada el valor de los aportes y los abonará en las cuentas de recaudo de cada administradora a las que estén afiliados sus empleados o el trabajador independiente<sup>23</sup>. Cuando el pago sea realizado y el aviso sea recibido por la administradora encargada, se le remitirá una certificación de pago al aportante confirmando que su pago fue realizado de manera completa y sin inconvenientes.

### 2.3 Tipos de Planillas PILA

Teniendo en cuenta la necesidad de la diferenciación entre aportantes las Resoluciones 1747 de 2008<sup>24</sup>, 475 de 2011<sup>25</sup>, 2640 del 2011<sup>26</sup>, 610 de 2012<sup>27</sup> y 3214 de 2012<sup>28</sup> definieron una planilla diferenciada para cada tipo de aportante. Dentro de las más destacadas están:

**1. Planilla E o Planilla "Empleados de empresas":** Aplica a todas las empresas o aportantes que tienen vinculados laboralmente a sus trabajadores. Puede ser utilizada por los aportantes que cuenten con menos de 200 cotizantes a excepción de aquellos cotizantes clasificados como servicio doméstico, independiente, independiente agremiado o asociado o beneficiario del Fondo de Solidaridad.

<sup>22</sup> *Ibid.* Pág. 11.

<sup>23</sup> *Ibid.* Pág. 12.

<sup>24</sup> Mediante esta Resolución se describe de manera detallada del registro del archivo de información de los aportantes mediante el PILA, además de otros asuntos de la estructura y contenido de los archivos.

<sup>25</sup> Mediante esta se modifica la Resolución 1747 de 2008 en lo relativo a los tipos de planillas y cotizantes de la PILA y sobre adiciones en los archivos de información de aportantes.

<sup>26</sup> Determina el sistema de PILA para las madres comunitarias que hace parte del programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a las cuales les aplica la Planilla H.

<sup>27</sup> Esta modifica la Resolución 1747 de 2008 respecto de los tipos de planillas y las categorías de información que deben incluirse en la PILA para ciertos aportantes, además del procedimiento de validación de información por parte de los operadores de información.

<sup>28</sup> Determina el tipo de planilla aplicable a las empresas que han concluido su proceso de liquidación, a las cuales les corresponde la Planilla tipo "X". Además, define el tipo de planilla que deben llevar las entidades empleadoras entendidas como instituciones de prestación de servicios de salud de la red pública.

**2. Planilla Y o Planilla "Independientes en empresas":** Aplica a todas las empresas o aportantes que tienen vinculados por medio de contrato de prestación de servicios a trabajadores independientes y la empresa es la responsable de realizar los aportes a la seguridad social de dichos trabajadores. Así mismo, es usada por las empresas que vinculan trabajadores en calidad de agremiado o asociado.

**3. Planilla A o Planilla "Empleados adicionales".** Diseñada para los aportantes que por razones operativas no hayan incluido en su planilla tipo "E" a los cotizantes que ingresaron en su nómina en los últimos 7 días comunes del mes calendario anterior al que se está realizando el pago.

**4. Planilla I** o planilla a ser utilizada por los cotizantes y aportantes independientes; y **Planilla S** para los aportantes que se hayan registrado como independientes (Planilla "I") y que tengan a su cargo trabajadores, es decir personal de servicio doméstico o empleados dependientes;

Otras planillas, incluyen la **Planilla M o Planilla "Mora"** para el pago de períodos ya vencidos<sup>29</sup>; **Planilla H o planilla madres comunitarias** del programa de Hogares Comunitarios del ICBF, quienes se afiliarán con su grupo familiar al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en salud; y, **Planilla P** para el pago de los aportes mensuales a la seguridad social por parte de los pensionado, entre otras<sup>30</sup>.

## 2.4 Sujetos obligados a realizar los aportes: trabajadores independientes, trabajadores domésticos y madres comunitarias

Todas las personas que cuenten con un ingreso igual o superior a un salario mínimo legal mensual, están obligadas a afiliarse al sistema de seguridad social y aportar a pensiones. El artículo 15 de la Ley 100 de 1993 establece que la obligación de afiliarse al Sistema General de Pensiones (SGP) recae sobre:

*"(i) todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos; (ii) personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten; y, (iii) los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales".*

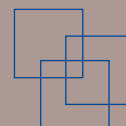
La obligación del pago de los aportes no excluye los trabajadores independientes, quienes, si cumplen con la condición salarial expuesta por el artículo señalado, primero deberán afiliarse al SGP y elegir la administradora correspondiente antes de realizar el pago ante la PILA. Salvo muy pocos casos<sup>31</sup>, los trabajadores independientes están obligados a cotizar tanto para salud como para el sistema de pensiones<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Finalmente, la norma creó la **Planilla J** para pago intereses por mora de seguridad social en cumplimiento de sentencia judicial; la **Planilla X** para pago empresa liquidada para empresas que han concluido su proceso de liquidación; **Planilla N o Planilla "Correcciones"** para el pago de períodos en los que se realizó un aporte para el o los sistemas que se están corrigiendo, pero este es inferior al valor que debió aportarse, y, la **Planilla T** que aplica a las entidades empleadoras entendidas como instituciones de prestación de servicios de salud de la red pública que tengan a su cargo empleados públicos y trabajadores oficiales que se dedican a la prestación de los servicios de salud.

<sup>30</sup> Para pagos por parte de pensionados también se estableció la **Planilla R** o planilla pago retroactivo para pagadores de pensiones que realizan el pago retroactivo de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, resultante de valores no cancelados durante el período por encontrarse pendiente el reconocimiento y pago de una pensión y la **Planilla L o Planilla "Pago reliquidación"** para realizar el pago de mayores aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral, resultante de la reliquidación de la mesada pensional.

<sup>31</sup> Casos especiales en los cuales no les está legalmente permitido por razón de que al inscribirse por primera vez en el Régimen de Seguros Sociales, tengan 60 o más de edad o los trabajadores independientes que se afilien por primera vez con 50 años de edad o más (mujeres) o 55 años de edad o más (hombres).

<sup>32</sup> Y la base para cotización de los trabajadores independientes para el Sistema General de Pensiones deberá ser la misma que la del Sistema General de Seguridad Social en Salud.



## NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Paralelamente, como un mecanismo preferente de formalización, los empleadores de personal doméstico también deberán hacer los respectivos aportes de al sistema PILA teniendo en cuenta que, como cualquier otro trabajador que se encuentre vinculado mediante contrato de trabajo, sea este verbal o escrito, deben realizarse aportes en materia de salud, pensiones y riesgos profesionales, sin que para dicho grupo de trabajadores sea obligatorio el pago de contribuciones parafiscales<sup>33</sup>.

Finalmente, uno de los aspectos de mayor inclusión de la PILA fue la consideración de los aportes de los hogares comunitarios o madres comunitarias<sup>34</sup>, bajo condiciones especiales que la Ley ha previsto para estas personas. Así, estas deben hacer sus aportes a través de las Organizaciones Administradoras del Programa de Hogares de Bienestar. Esta organización diligenciará la Planilla, marcando a cada una de las madres comunitarias, lo cual les permite ajustar el valor de los aportes respecto de las condiciones preferentes de este grupo.

### 2.5 Marco legal

El marco legal de la PILA se definió con la expedición del Decreto 3667 de 2004<sup>35</sup> por medio del cual se reglamentaban algunas disposiciones de la Ley 21 de 1982 (Modificación al Régimen del Subsidio Familiar), la Ley 89 de 1988 (Asignación de Recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) y la Ley 100 de 1993 (crea el sistema de Seguridad Social Integral), y, se dictan disposiciones sobre el pago de aportes parafiscales y al Sistema de Seguridad Social Integral.

Este Decreto creó un Sistema Integrado de Aportes, con lo cual el Ministerio de Protección Social<sup>36</sup> dictó la Resolución 3104 de 2005, en la que se precisaron los aspectos iniciales del procedimiento de pago integrado realizado a través de la PILA y sobre el almacenamiento de la información del aportante así como de su historial de aportes. Adicionalmente, el mismo año el Presidente de la República emitió el Decreto 1465 de 2005<sup>37</sup> mediante el cual se dictaron las definiciones y conceptos "marco" necesarios para el desarrollo del mismo sistema. Esta última disposición reglamentó la PILA, que permite a los aportantes autoliquidar y pagar todos sus aportes al Sistema de la Protección Social de manera unificada a través de internet.

Más adelante, en 2006 la Presidencia de la República dictó el Decreto 1931, a través del cual establecía las condiciones de operación de la Planilla Integrada de Liquidación y Pago de Aportes o Formulario Integrado Asistido para aquellas personas que por carecer de capacidad tecnológica o capacitación para acceder a internet no pueden hacer el pago integrado que establece el Decreto 1465 de 2005, además de dictar su respectivo procedimiento de aplicación<sup>38</sup> y fechas de obligatoriedad de su uso.

<sup>33</sup> Esto teniendo en cuenta que un hogar "no es una unidad de explotación económica que implique el cumplimiento de determinadas actividades por parte de sus miembros, y las labores que cumple el servicio doméstico no son las que desempeña ordinariamente el empleador", para los efectos de las normas, dichos trabajadores no se entendería como trabajadores permanentes y por ende no estarían obligados estar afiliados a una CCF, tampoco a efectuar aportes parafiscales al ICBF y SENA. Ver en MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Cartilla Planilla Integrada de Liquidación de Aportes Pila. Pág. 12.

<sup>34</sup> El Programa de Hogares comunitarios o madres comunitarias responde a una iniciativa del ICBF que consiste en una modalidad de atención orientada a niños o niñas menores de 5 años de edad, donde a los mismos se les brinda atención integral en afecto, nutrición, salud, protección y desarrollo psicosocial. El régimen laboral de las madres comunitarias ha sido un tema de amplio debate, ya que la Corte Constitucional en 2009 les concedió el derecho al salario mínimo solo como una bonificación (sin las prestaciones de Ley), pero solo recientemente se definió su derecho a un contrato indefinido con todas las prestaciones sociales que regirá desde el primero de abril 2014.

<sup>35</sup> Este Decreto fue modificado en su artículo 5° por el Decreto Nacional No. 187 de 2005 respecto de la fecha de entrada en vigor y obligatoriedad de uso del pago de aportes mediante un "Formulario Integrado", pasando de ser el 1 de febrero al 30 de Junio.

<sup>36</sup> Ahora escindido por la Ley 1444 de 2010, que reorganizó el Ministerio de la Protección Social, al denominarlo Ministerio del Trabajo que continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes. Esta entidad es ahora responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>37</sup> En este, se definen conceptos como "Sistema de aportes", "Agentes Administradores" y "Operadoras de información". También, determina como las Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, el SENA, el ICBF y las CCF están obligadas a aceptar los pagos de los aportes mediante la PILA, además de otras características del sistema de pago unificado de aportes.

<sup>38</sup> Este decreto también modificó parcialmente el Decreto 1465 de 2005.

En mayo de 2008, el Ministerio de la Protección Social emitió la Resolución 1747 que determinó el diseño y el contenido del Formulario Único o PILA<sup>39</sup> y se definieron los tipos de planilla que existen, detalles operativos de la estructura de la planilla, descripción detallada de las variables de autoliquidación para cada tipo de aportante según cada una de las obligaciones de seguridad social (salud, pensiones, riesgos profesionales) y aportes parafiscales.

Gracias a este conjunto de disposiciones se establecieron los lineamientos generales y específicos relacionados con el manejo y uso de la herramienta de pagos y contribuciones PILA.

## 2.6 La PILA como instrumento para promover la transición a la formalización laboral

Mediante la Ley 1429 de 2010, el Congreso de la República de Colombia emitió los contenidos de Ley de Formalización y Generación de Empleo. Esta Ley estableció una serie de beneficios tributarios y administrativos que se ofrecía a los diferentes tipos de empresas por el hecho de cumplir con la regulación destinada a la formalización del empleo en todo el territorio nacional. Esta Ley, dirigida tanto a aquellas pequeñas empresas que ante la Ley operaban de manera informal<sup>40</sup>, como a aquellas que empiecen a funcionar formalmente, exigía como requisito a cumplir, por parte de los empresarios para acceder a los beneficios tributarios, la inscripción de sus trabajadores y el pago de los respectivos aportes al sistema de PILA<sup>41</sup>.

Así, este sistema constituye uno de los esfuerzos esenciales para el proceso de la formalización laboral en Colombia al ser un documento que sirve para registrar el cumplimiento de la obligación de realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social y de riesgos profesionales, además de los respectivos aportes parafiscales. De esta manera, el beneficio tributario exige que las empresas registren a sus trabajadores, y termina por mejorar la supervisión del cumplimiento de las disposiciones de formalización del empleo.

Además de los beneficios establecidos por cumplir con el registro y pago mediante la PILA, el Ministerio de la Protección Social estableció un elemento coercitivo para fomentar el cumplimiento del registro y del pago efectivo del aporte. Así, de no cumplirse con la obligación de pago de los aportes por medio de la PILA, se podrán generar las sanciones contempladas para el incumplimiento de dicha obligación establecidas en el Decreto 1465 del 2005 y el artículo 4 del Decreto 1931 del 2006<sup>42</sup>.

El artículo 5° de dicho Decreto establece que ante el incumplimiento de las obligaciones relacionadas a los requerimientos de operación de la PILA, se "dará lugar a que la entidad de vigilancia y control correspondiente aplique las sanciones establecidas en la ley para los aportantes y para cada uno de los actores involucrados en la operación del esquema"<sup>43</sup> de la PILA según lo que dictan los artículos 230 de la Ley 100 de 1993, 209 a 211 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y a las previstas en los numerales 16, 17 y 18 del artículo 24 de la Ley 789 de 2003.

Dentro de las sanciones contempladas en estas provisiones legales están las siguientes:

- ▶ Multas en cuantía hasta de mil salarios mínimo mensuales legales vigentes (SMMLV) en contra de los empleadores que incumplan las normas de la Ley 100 a favor de la subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía, que podrían ser impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud.

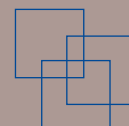
<sup>39</sup> MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución 1747 de 2008 (Mayo 21). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30469>. Artículo 1°.

<sup>40</sup> Entendiendo por "operar de forma informal" que la pequeña empresa no cuente con el debido registro mercantil.

<sup>41</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1429 de 2010. (Diciembre 29). Artículo 13. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2010/ley\\_1429\\_2010.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2010/ley_1429_2010.html)

<sup>42</sup> MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones. Cartilla Planilla Integrada de Liquidación de Aportes Pila. Pág. 10.

<sup>43</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1465 de 2005 (Mayo 10). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16499>



## NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

- ▶ Multas hasta de hasta de dos mil SMMLV a la fecha de la sanción a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo a los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previo el debido proceso cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia sobre violaciones legales reglamentarias o estatutarias.
- ▶ Finalmente, multas para los empleadores que incurran en cualquiera de las siguientes conductas: no inscribir en una CCF a todas las personas con las que tenga vinculación laboral, siempre que exista obligación; no pagar cumplidamente los aportes de las Cajas, de acuerdo con las disposiciones legales; no informar las novedades laborales de sus trabajadores frente a las Cajas. Estas sanciones, en particular, podrán ser impuestas por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Si bien el sistema sancionatorio que existe como reacción al incumplimiento de la PILA refuerza su papel como instrumento de formalización, sigue existiendo la necesidad de fortalecer los mecanismos de control e inspección del trabajo y en general de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo. El uso que esta dependencia puede hacer de la PILA podría estar dirigido para orientar y fortalecer la labor de inspección del trabajo que promueva la formalización. Esto en la medida en que las labores de los inspectores del Trabajo son un elemento esencial fomentar y garantizar el cumplimiento de las normas laborales y de las disposiciones sociales, en el sentido de los artículos 17, 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

### 3. Los Acuerdos de Formalización Laboral

Los Acuerdos de Formalización Laboral (AFL), y en especial la conmutación de multas impuestas a empleadores por el incumplimiento de los dichos acuerdos, son un llamativo mecanismo que invita a la formalización laboral en el país. Esta sección describirá y definirá los AFL en Colombia, además de los propósitos que se persiguen con su aplicación, y la reducción de multas impuestas a empresas o empleadores con ocasión del incumplimiento de los acuerdos celebrados. Seguido a lo anterior, se hará un análisis del programa a partir de las primeras estadísticas disponibles del Ministerio del Trabajo de Colombia, referidas a los resultados de la implementación de los acuerdos. Finalmente, se formularán algunas ideas preliminares acerca del impacto político causado por estas acciones de política.

#### 3.1 Definición y descripción del programa

De acuerdo a las definiciones establecidas en la Ley 1610 de 2013, los AFL son aquellos que están suscritos entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial. En dicho acuerdo se consignan compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia. Los acuerdos serán aplicados tanto a las instituciones o empresas públicas como a las privadas.

Las condiciones y requisitos para la realización de los AFL son:

- ▶ Deben ser impulsados por el Director Territorial del Ministerio del Trabajo, de oficio o a petición de parte.
- ▶ El documento constará por escrito y debe ser suscrito entre el Director Territorial y uno o varios empleadores con la debida representación legal.
- ▶ La suscripción del Acuerdo de Formalización debe contar con el visto bueno previo de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio del Trabajo.

- ▶ Deben contener compromisos concretos en términos de acciones precisas y evaluables, cuyo cumplimiento se pueda constatar mediante la simple verificación de la Dirección Territorial respectiva, o de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial.
- ▶ Deben contener términos razonables y exactos de tiempo para su cumplimiento y verificación.
- ▶ Se pueden celebrar durante el trámite de una actuación administrativa sancionatoria o en forma previa o posterior a la misma.

La Ley 1610 de 2013 también determinó que ante el incumplimiento de los AFL por parte del empleador se dará paso a la aplicación del proceso administrativo sancionatorio previsto en la Ley 1437 de 2011 y demás normas que regulan la materia. En todo caso, según el artículo 17 de la misma Ley, los AFL mantendrán "a salvo todos y cada uno de los derechos irrenunciables de los trabajadores, así como su derecho a iniciar las acciones judiciales pertinentes"<sup>44</sup>.

Con la implementación de estos acuerdos el Ministerio del Trabajo persigue principalmente tres objetivos. De un lado, lograr la formalización de las relaciones laborales mediante compromisos eficaces de los empleadores para mejorar las formas de vinculación del personal. En segundo lugar, hacer eficaz la labor de Inspección, vigilancia y control que ejercen las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo –que además constituye otro brazo de acción del Ministerio para la formalización laboral–. Y, finalmente, acogiendo el principio de participación y de diálogo social, busca contribuir al logro de una relación constructiva y de suma de esfuerzos entre los empleadores y el gobierno<sup>45</sup>.

### 3.2 Conmutación de multas por cumplimiento de Acuerdos de Formalización Laboral

Los efectos de los acuerdos de formalización realizados voluntariamente por los empresarios generan consecuencias jurídicas a modo de incentivo cuando hay en curso procesos administrativos como investigaciones preliminares por incumplimiento de normas laborales o procedimientos sancionatorios. Así, la firma de los acuerdos con los trabajadores puede reducir el porcentaje de pago de las multas con las cuales se haya sancionado a los empleadores por el incumplimiento de las normas que prohíben el ocultamiento de la relación laboral<sup>46</sup>. En su caso, el acuerdo puede suspender el proceso de investigación administrativa.

Tal y como lo expone el artículo 16 de la Ley 610 de 2013, cuando dentro del curso de un proceso administrativo sancionatorio (averiguación preliminar o investigación administrativa) se suscribe un Acuerdo de Formalización Laboral con el cumplimiento de los requisitos que para tal efecto establezca el Ministro de Trabajo, se pueden identificar dos escenarios respecto de la decisión del funcionario que conoce de la actuación. Éste puede suspender la misma o archivarla, según el caso, de conformidad con las siguientes reglas:

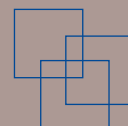
*"1. La actuación podrá suspenderse en forma condicionada en el estado en que se encuentre, una vez suscrito el respectivo Acuerdo de Formalización Laboral, por el término establecido en el propio acuerdo para el cumplimiento de los compromisos allí señalados.*

*Una vez verificado el cumplimiento del Acuerdo de Formalización Laboral, de acuerdo con los plazos y condiciones allí señaladas, el funcionario podrá dar por terminada y archivar la actuación en el estado en que se encuentre, en cualquiera de las instancias.*

<sup>44</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1610 de 2013. (Enero 2). Diario Oficial No. 48.661 de 2 de enero de 2013. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201610%20DEL%202002%20DE%20ENERO%20DE%202013.pdf>

<sup>45</sup> MINISTERIO DEL TRABAJO. República de Colombia. Estrategia de formalización del Ministerio del Trabajo. Disponible en: [http://www.fenalcoantioquia.com/res/itemsTexto/recursos/14\\_de\\_marzo\\_de\\_2013.p\\_pt.pdf](http://www.fenalcoantioquia.com/res/itemsTexto/recursos/14_de_marzo_de_2013.p_pt.pdf) . Pág. 10.

<sup>46</sup> Multas a las que se refiere en artículo 7° de la Ley 1610 de 2013 impuestas por las autoridades de Inspección, Vigilancia y Control.





## NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

2. Cuando se suscriba el Acuerdo de Formalización Laboral después de que exista decisión sancionatoria debidamente ejecutoriada, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 10 del Decreto número 2025 de 2011<sup>47</sup>.

El artículo 10° del Decreto 2025 de 2011 ordenó, entre otras cosas, la forma cómo iban a operar las reducciones de multas por la suscripción de AFL. Declaró que "cuando voluntariamente formalicen mediante un contrato escrito una relación laboral a término indefinido, se les reducirá la sanción en un veinte por ciento (20%) de su valor por cada año que dicha relación se mantenga, con un cien por ciento (100%) de condonación de la misma luego del quinto año. Entrará a regir una vez sea sancionada y promulgada la Ley del Plan de Desarrollo Económico 2010-2014 "Prosperidad para Todos"<sup>48</sup>.

Bajo el marco de estas normas se generó un sistema de incentivos dirigidos a las empresas públicas o privadas, tengan o no una investigación en curso<sup>49</sup>, para que concreten acuerdos de formalización con sus empleados.

### 3.3 Análisis del programa: algunas estadísticas

El Ministerio del Trabajo comunicó que para Noviembre de 2013, más de 8 mil trabajadores lograron encontrar un empleo formal en el último año, como resultado de los AFL que ha promovido el Ministerio del Trabajo con 30 empresas públicas y privadas<sup>50</sup>. Así, mediante la política sectorial del Ministerio del Trabajo se identificó que las actividades económicas que han generado mayor número de beneficiados con las políticas de formalización han sido el sector de transporte aéreo, marítimo, fluvial y de carga; salud, aceites y grasas, industria manufacturera, comercio, servicios, actividades artística, productos agropecuarios y de consumo masivo. Asimismo, los departamentos donde más se han generado empleo a través de la suscripción de estos acuerdos, han sido Risaralda, Atlántico y Valle del Cauca.

De igual forma, a la fecha del estudio, habían cerca de 38 AFL en proceso de inscripción, que están en revisión por parte las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo y se espera iniciar más con otros sectores y en otros departamentos, ampliando la cobertura del plan de formalización a partir de la firma de acuerdos de formalización.

Según estudios recientes (Bermúdez, 2013) de los 27 AFL realizados a diciembre de 2013, se puede evidenciar el número de trabajadores por acuerdo<sup>51</sup>. En total, los Acuerdos de Formalización acogieron 7,610 trabajadores en todo el territorio nacional. Y, de acuerdo al informe de gestión del Ministerio del Trabajo, para diciembre de 2014, las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales del Ministerio habían logrado la suscripción de 45 AFL, que benefician a 14,602 trabajadores, de los sectores de salud, comercio, servicios, industrias manufactureras, actividades mineras, transporte, turismo, entre otros, en los departamentos de Atlántico, Antioquia, Bolívar, Bogotá, Boyacá, Caldas, Cesar, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Sucre, Valle del Cauca y el Grupo Unidad de Investigaciones Especiales del nivel central<sup>52</sup>.

Dentro de los datos que el Ministerio del Trabajo suministró a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es posible identificar veintisiete archivos y sus anexos que corresponden a los AFL

<sup>47</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1610 de 2013. (Enero 2). Diario Oficial No. 48.661 de 2 de enero de 2013. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201610%20DEL%2002%20DE%20ENERO%20DE%202013.pdf>

<sup>48</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 2025 de 2011 (junio 8). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43032>. Artículo 10°.

<sup>49</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1610 de 2013 (Enero 2). Diario Oficial No. 48.661 de 2 de enero de 2013. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201610%20DEL%2002%20DE%20ENERO%20DE%202013.pdf>. Artículo 13°.

<sup>50</sup> MINISTERIO DEL TRABAJO. República de Colombia. Más de ocho mil trabajadores se han beneficiado en 2013 de acuerdos de formalización laboral. 18 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/noviembre-2013/2555.html>

<sup>51</sup> BERMÚDEZ ALARCÓN, KATERINE. Nueva herramienta para promover la formalización de la informalidad en Colombia. Acuerdos de Formalización Laboral – AFL en Colombia. Diciembre 2013.

<sup>52</sup> MINISTERIO DEL TRABAJO. República de Colombia. Informe Rendición de Cuentas 2014. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/rendicion-de-cuentas.html>



suscritos hasta el mes de octubre de 2013. Y, además del número de trabajadores cubiertos por los Acuerdos, es posible ubicar el tipo de contratación tras la firma de estos (contratos a término indefinido, contratos a término fijo, sea inferior a un año o de uno a tres años, así como por duración de la obra o laborar contratada. O, suscripción de contratos de aprendizaje<sup>53</sup>). Así, las empresas que han suscrito los Acuerdos han podido optar por cualquiera de las modalidades de contratación laboral y en unos casos las han combinado según sus necesidades.

Según las cifras del Ministerio del Trabajo, a enero de 2015 y tras dos años de la implementación y puesta en marcha de los AFL, en el país se han podido suscribir 80 acuerdos de formalización laboral con las empresas, lo que ha resultado en la formalización del trabajo de 20,600 personas, especialmente en sectores como salud, comercio, manufactura, minería, agricultura, transporte y turismo, en los que los empleados ya cuentan con contratos de nómina<sup>54</sup>. Datos más actualizados de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial a febrero de este año demuestran 21,459 personas formalizadas a la fecha<sup>55</sup>.

Para este año, cerca de 43 proyectos de acuerdos de formalización estarán en proceso de suscripción y beneficiarán a más de 4,500 trabajadores adicionales. Para estos nuevos acuerdos a celebrar, desde el Ministerio del Trabajo se ha definido que dentro de los compromisos que adquieren las empresas se destacan: la no vinculación de trabajadores a través de Cooperativas y Precooperativas de trabajo asociado para desempeñar actividades misionales permanentes y constituir pólizas o garantías eficaces para el cumplimiento de las obligaciones salariales, prestacionales o indemnizaciones a favor de los trabajadores.

## 4. Algunas lecciones

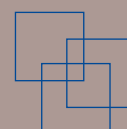
Tal y como se evidencia en la información reseñada en este documento, Colombia se ha comprometido en pro de disminuir la informalidad del empleo, lo que se evidencia en los diversos programas y políticas que ha venido desarrollado e implementando. Sin embargo, queda aún un largo camino en el que es necesario el diseño de procedimientos, prácticas, incluyendo la participación de los sistemas educativos y de capacitación, así como el fortalecimiento de la inspección de trabajo, para contribuir a la generación de una cultura de formalización laboral en la población colombiana. Además, dada la naturaleza cambiante de las formas de trabajo, y las nuevas exigencias generadas por los cambios tecnológicos, las estrategias existentes y futuras exigen una constante y permanente adaptación de la legislación y de las políticas de formalización del empleo.

La PILA se revela como un instrumento necesario por varias razones. En primer lugar, por su finalidad de promover el ordenamiento de la legislación y el control para asegurar su cumplimiento. En segundo término, porque reduce significativamente los obstáculos burocráticos que enfrentan las empresas cuando quieren cumplir con sus obligaciones: la PILA les ahorra esfuerzos y les proporciona registros de cumplimiento que pueden darles acceso a los beneficios de la formalidad en los ámbitos administrativos y financieros. En tercer lugar, tan importante como los anteriores, la PILA es un instrumento de formalización por sí misma, además de constituirse en una base de datos para el seguimiento de las acciones de formalización, por parte de la inspección de trabajo.

<sup>53</sup> Estos no corresponden a un contrato de trabajo en cuanto su objetivo es proveer "formación teórica en una entidad de formación autorizada con el auspicio de una empresa patrocinadora que suministra los medios para que adquiera formación profesional metódica y completa requerida en el oficio".

<sup>54</sup> MINISTERIO DEL TRABAJO. República de Colombia. Gobierno ha formalizado a más de 20 mil trabajadores en los últimos dos años. Disponible <http://www.mintrabajo.gov.co/medios-enero-2015/4132-gobierno-ha-formalizado-a-mas-de-20-mil-trabajadores-en-los-ultimos-dos-anos.html>.

<sup>55</sup> Presentación de la de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial en la Conferencia Internacional: Avances y experiencias comparadas de la Inspección del Trabajo en el siglo XXI. 16 abr 2015. Disponible en: <http://www.digitaldreamsnetwork.com/sunafil/?s=97a50f5f00bec6b60bd71931d34e512f>.



## NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Los AFL – siendo una idea original y prometedora – no han tenido todavía, en cambio, el impacto esperado, como viene sucediendo con otros sistemas de incentivos en la región. Así, si bien la Ley 1429 de 2010 dejó en evidencia la importancia de la formalización del empleo en Colombia, un estudio realizado en 2011 sobre los efectos tempranos de la Ley 1429 de 2010<sup>56</sup>, menciona que ésta constituye una herramienta bien intencionada, pero “carece de la necesaria integralidad y resulta insuficiente para enfrentar con eficacia la compleja problemática de la informalidad del país”.

Esta conclusión, resulta pertinente en la medida que los estímulos propuestos por la Ley no lograron contribuir de forma notoria y significativa –luego de seis meses de haber sido implementada– a modificar la decisión de legalizarse por parte de las empresas. Esto básicamente por tres razones argumentadas en el estudio: en primer lugar, por su carácter temporal. En segundo lugar, porque no implican ahorros suficientemente atractivos para las empresas y/o empleadores. Finalmente, sobre los estímulos para la contratación de jóvenes hasta los 28 años de edad, de personas desplazadas, discapacitadas, en proceso de reintegración social, trabajadores de bajos ingresos y mujeres mayores de 40 años, existe una sombra de incertidumbre en cuanto a requisitos y procedimientos para su reconocimiento.

Una de las conclusiones del estudio destacó la necesidad de diseñar políticas adicionales que acompañaran a la Ley 1429 y así la dotaran de la fuerza necesaria para que sus beneficios si logren incentivar la conducta de las empresas y así se den cambios notables en la formalización del empleo en Colombia, como consecuencia de esta Ley. Los hallazgos encontrados para el caso de dicha ley, proporcionan elementos para llevar a cabo una reflexión más detenida al respecto de las acciones complementarias que en todo caso deben desarrollarse para lograr el cometido de tales iniciativas de formalización.

Asimismo, nos parece importante mencionar que al cierre del presente estudio, el Ministerio de Trabajo de Colombia ha venido dando pasos para incluir los AFL en la agenda del diálogo tripartito, de modo que las organizaciones sindicales también puedan acompañar los procesos que en la actualidad se están llevando a cabo como resultado del diálogo directo que se hace con las empresas.

<sup>56</sup> FARNÉ STEFANO. ¿La Ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No. 13. Universidad Externado de Colombia. Noviembre de 2011. Disponible en: [http://portal.uexternado.edu.co/pdf/6\\_derechoSeguridadSocial/boletines/boletin13.pdf](http://portal.uexternado.edu.co/pdf/6_derechoSeguridadSocial/boletines/boletin13.pdf)

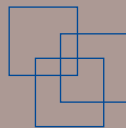




Organización  
Internacional  
del Trabajo

# FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



**NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

Oficina Regional para América Latina y el Caribe