



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1769

Bogotá, D. C., lunes, 22 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariasenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 570 DE 2025 CÁMARA, 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.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025.

Honorable Representante

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera

Cámara de Representantes.

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate Proyecto de Ley número 570 de 2025 Cámara, 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.

Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, a continuación, rindo el **Informe de Ponencia para primer debate del proyecto de Ley número 570 de 2025 Cámara, 055 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. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto y Justificación del Proyecto
4. Exposición de motivos
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición.

Cordialmente,

 OSCAR DARÍO PÉREZ Representante	 HON. FREDY NUÑEZ RAMOS Representante
 ÁNGELA MARÍA VERGARA Representante	 WILMER YESID GUERRERO Representante

1. Antecedentes

El proyecto de ley fue radicado por la Senadora *Paloma Valencia Laserna* el día 30 de julio del 2024 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1316 de 2024. Sus autores son honorable Senadora *Paloma Susana Valencia Laserna*, honorable Senador *Esteban Quintero Cardona*, honorable Senador *Andrés Felipe Guerra Hoyos*, honorable Senador *Miguel Uribe Turbay*, honorable Senador *Honorio Miguel Henríquez Pinedo*, honorable Senadora *Paola Andrea Holguín Moreno*, honorable Senador *Óscar Mauricio Giraldo Hernández*, honorable Senador *José Vicente Carreño Castro*, honorable Senador *Juan Carlos García Gómez*, honorable Senador *Oscar Barreto Quiroga*, honorable Senador *Germán*

Alcides Blanco Álvarez, honorable Senador Marcos *Daniel Pineda García*, honorable Senador *Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán*, honorable Senadora *Nadia Georgette Blel Scaff*, honorable Senador *Diela Liliana Solarte Benavides*, honorable Senador *Efraín José Cepeda Sarabia*, honorable Senador *Juan Samy Merheg Marín*, honorable Senadora *Liliana Esther Bitar Castilla* honorable Senador *Hugo Danilo Lozano Pimiento*, honorable Senador *Carlos Edward Osorio Aguiar*, honorable Senador *Holmes de Jesús Echeverría De la Rosa*, honorable Senador *Hernán Darío Cadavid Márquez*, honorable Senador *Yulieth Andrea Sánchez Carreño*, honorable Senador *Miguel Abraham Polo Polo*, honorable Senador *José Jaime Uscátegui Pastrana*, honorable Senador *Édinson Vladimir Olaya Mancipe*.

A partir de esto, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado mediante oficio del día 16 de septiembre de 2024 nombró ponentes.

El día 6 de noviembre de 2024 se surtió el primer debate en la Comisión Tercera de Senado y se aprobó por unanimidad. El día 3 de diciembre del 2024 se radicó ponencia para segundo debate, y el día 12 de marzo del 2025 fue aprobado en el Senado de la República con algunas modificaciones pero con unanimidad.

2. Competencia

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.

3. Objeto y Justificación del Proyecto

El presente proyecto de ley tiene como objetivo complementar la Ley de Escalera de la Formalidad (Ley 2254 de 2022) mediante la incorporación de aspectos microgerenciales. Se abordan problemas cotidianos que enfrentan los nuevos emprendedores y empresarios que han ingresado al ámbito de la formalidad, tales como: disposiciones para la simplificación de trámites, regulaciones operativas, disminución de costos administrativos.

4. Exposición de motivos

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 solo 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
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

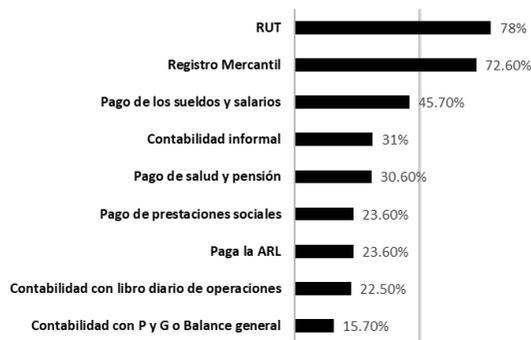
Diferentes estudios han establecido que la formalidad es una escalera y no un requerimiento específico que se cumple con la firma de un documento (Fernández, 2020). Colombia ya dio el primer paso mediante la promulgación de la Ley 2254 de 2022 de la Escalera de la Formalidad -véase sección 1.X.- Una 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% 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 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)	CC Bogotá (2013-2015)
		GEIHF	Micronegocios			
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%	
	No tiene registro renovado	61%	86%	34%		
Insumos	Empleador / cuenta propia no cotiza a salud y pensión	83%	89%			
	No paga a empleados salud y pensiones*			79%*	53%	80%
	Los negocios que operan en la vivienda no tienen local propio, ni arrendado, ni en usufructo.	1,9%	4%			
Producto	No tiene certificación de calidad					92%
	No tiene licencia sanitaria					73%

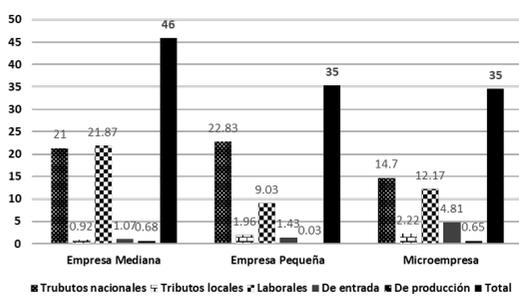
Barrera	Criterio	GEIH		ME	GEM (2017)	CC Bogotá (2013-2015)
Impuestos	No lleva contabilidad formal	84%	94%	59%		75%
	No declara ICA (2013)			44%		80%
	No paga ICA (2017)				45%	
	No declara Renta (2013)			77%		
	No paga Renta (2017)				63%	
	No declara IVA (2013)			83%		
	No paga IVA (2017)				73%	
Más utilizada	No tiene registro ni contabilidad formal	58%	84%	30%	24%	53%
	No tiene registro renovado ni contabilidad formal	59%	84%	26%		

Fuente: Fedesarollo.

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 tramites. 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, & Ríos, 2015).

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 qué tan fácil era abrir un negocio (Gráfica 4).

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

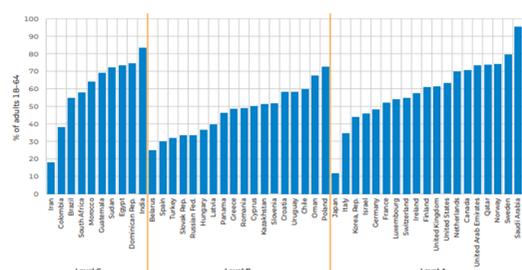
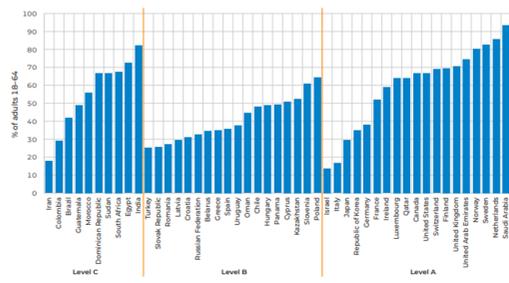


FIGURE 3.2 In the next three months, there will be good opportunities to start a business in my area (% of adults agree or strongly agree) Source: GEM Adult Population Survey 2021

Fuente: GEM 2022

Gráfica 4. Facilidad para abrir un negocio

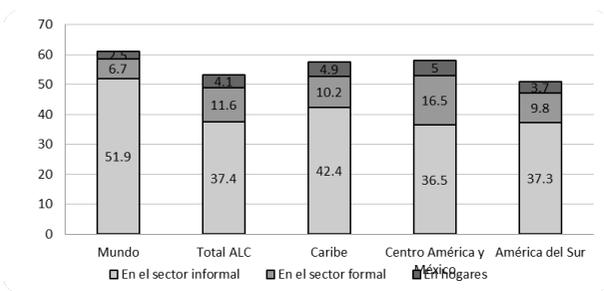


aspectos sociales, culturales, políticos y sobre todo económicos.

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)

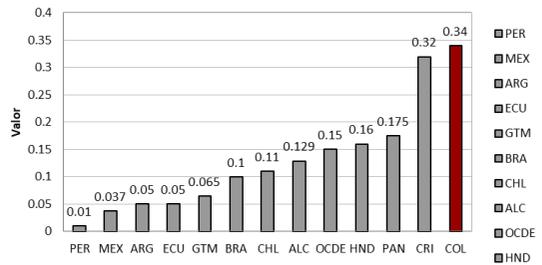


Fuente: OIT 2018

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. En Colombia el Ministerio de Educación de 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 ² 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).

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.

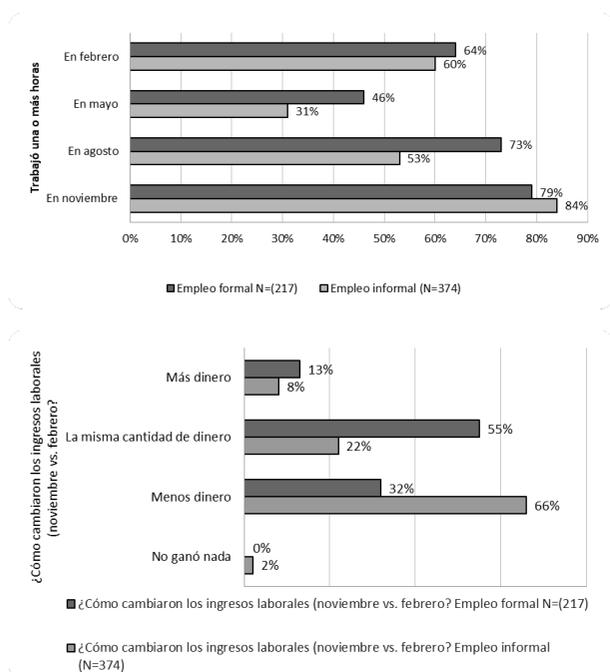
² Institutos de formación profesional.

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).

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 obiedad 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 aportan 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 revisarse.

“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 Conpes 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 Formalización³ que permite la armonía entre quienes quieren emprender, y quienes ya llevan tiempo funcionando con entidades públicas. Esta 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 tramites 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

³ 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.

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 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

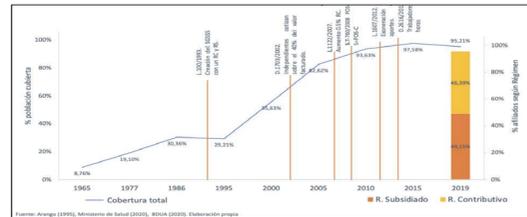
Costos laborales no salariales en empresas del sector privado	Número de salarios mínimos mensuales devengados por el trabajador			
	Uno	Dos	Más de dos y menos de diez	Salario integral (diez o más)
Salario básico	100	100	100	100
1. Prestaciones sociales				
Prima de servicios	9,3	8,8	8,3	0,0
Vacaciones	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
2. Contribuciones a seguridad social				
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
3. Contribuciones parafiscales				
Caja de Compensación Familiar	4,0	4,0	4,0	4,0
SENA	CREE (1,4)	CREE (1,4)	CREE (1,4)	2,0
ICBF	CREE (2,2)	CREE (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 (Álvarez & Villaveces, 2021).

Gráfica 11. Cobertura del sistema de Salud en Colombia



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

Fuente: (Álvarez & 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 RS⁴ y el RC⁵. 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 (Álvarez & 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 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 SGSSS⁶ 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

4 Régimen Subsidiado.

5 Régimen Contributivo.

6 Sistema General de seguridad social en salud.

personales, donde la cobertura del RC es muy baja, y aún más la del sistema de riesgos profesionales. (Álvarez & Villaveces, 2021).

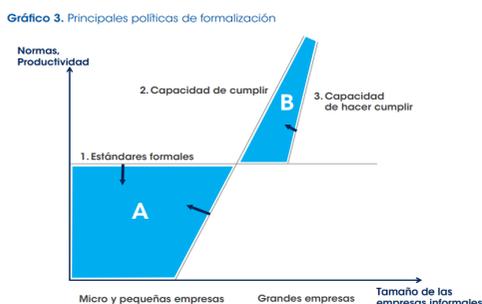
La ruta de rediseño debe como mínimo: (i) eliminar discontinuidades en el tratamiento a personas (y empresas) tanto en costos como en beneficios para reducir los impuestos implícitos a la formalidad y los subsidios a la informalidad (Alvarado, Meléndez, & Pantoja, 2021).

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 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).

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



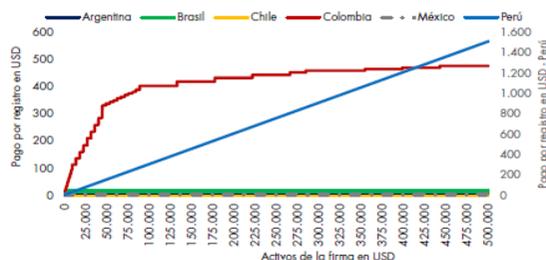
Por un lado se ve en la gráfica que el aumento de la productividad de las micro y pequeñas empresas se podría lograr con políticas que les sirvan para el acceso a crédito asistencia técnica, capacitación y apoyo a la innovación tecnológica. Por otro lado, ayuda a la formalización que la inspección, vigilancia 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)

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:

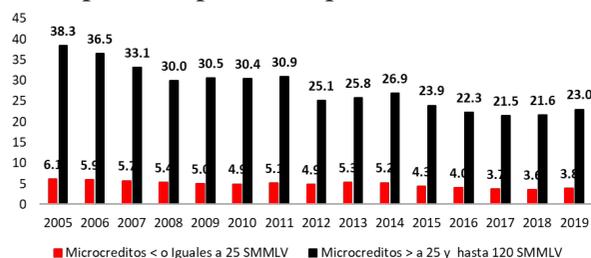
Año 1	Año 2	Año 3	Año 4 y adelante
0.1%	0.1%	Entre 0.1% y 0.2%	Entre 0.1% y 0.3%

El costo de abrir en una empresa equivale al 13,4% del ingreso per cápita de un habitante en el país. En países de la OCDE este valor es del 3,1%, o Chile la 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 y jurídica que tenga al menos 1 año de constitución y con activos menores a 500 SMMLV (\$438.901.500). El dinero que podrá solicitar ese 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 prestamos 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 poder 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.

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 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 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 empresas, 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 lo 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 la tributación. Sin embargo, un gran avance sería la declaración de renta universal empresarial, pero con tarifa 0% para los primeros escalones de la formalidad.

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 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).

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, & Ríos, 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
TOTAL		1.682.372

Fuente: Valora Analitk

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						
Profesional	Contrato	Honorarios	Índice Base Cotización	Seguridad Social	Porcentaje	Valores
Profesional en Salud Ocupacional	Prestación de Servicios	\$4.000.000	40%	AFP	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 Consultoría 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 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 autoevaluación 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 reinducción).	8	\$87.780
10	Elaboración del perfil sociodemográfico de la población trabajadora.	8	\$87.780

11	Verificación de condiciones de salud de la población trabajadora (Exámenes médicos ocupacionales).	4	\$43.890
12	Comité paritario de SST, comité Convivencia Laboral (Elección, conformación y responsabilidades).	8	\$87.780
13	Elaboración de Programas: Orden y Aseo, pausas activas, hábitos de vida saludable, prevención y protección contra caídas, mantenimiento preventivo y correctivo, y Manejo de residuos	36	\$395.011
14	Elaboración y procedimientos de trabajo seguro o instrucciones de seguridad.	40	\$438.902
15	Análisis de vulnerabilidad y riesgos de acuerdo a las amenazas identificadas.	8	\$87.780
16	Formulación del plan de prevención, preparación y respuesta ante emergencias	16	\$175.561
17	Elaboración de procedimientos para: Control de documentos, comunicaciones internas y externas, entrega e inspección de Elementos de Protección Personal, exámenes médicos ocupacionales, ayuda mutua, gestión al cambio, auditoria, reporte e investigación de incidentes y accidentes de trabajo, acciones preventivas y correctivas, mejora continua y seguimiento a contratistas	36	\$395.011
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
COSTO ESTIMADO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SGSST		328	\$3.598.992

Fuente: (Castañeda & Gómez, 2020)

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.

2) INVIMA gratuito y acorde al negocio. 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. Serás dos tipos de permisos, Artesanal y Emprendedor.

3) Pagos de seguridad laboral a cargo del Estado. 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.

4) Tarifas del impuesto de registro departamental serán mínimas. 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 días es entre el 0,3% y el 0,7%.

5) Microcréditos con garantías. 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.

6) Ventanilla Única de Comercio Exterior. Todos los procedimientos que sea realicen para exportación e importación de productos serán gratuitos mediante la ventanilla única de comercio exterior.

7) **Certificado de Origen gratuito.** La prueba documental para verificar que los productos son creados en Colombia, y que realiza la DIAN, será gratuito.

8) **Permisos ambientales.** Las exigencias ambientales serán graduales para el proceso de formalización. No obstante, se deberá garantizar el cuidado del medio ambiente y de recursos naturales.

9) **Ventanilla única.** El ministerio propenderá para todos los procedimientos de formalización se hagan mediante la Ventanilla Única Empresarial.

10) **Nuevas formas de financiamiento.** Se crearán programas para el financiamiento de nuevas empresas mediante plataformas Fintech u otras formas de tecnología.

11) **Promoción del comercio exterior.** 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.

12) **Beneficios de la Ley de emprendimiento.** Las empresas que hagan parte de la Escalera tendrán todos los beneficios de la Ley de emprendimiento.

13) **Información de informalidad.** 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.

14) **Programas de aumento de productividad.** Las empresas serán beneficiarias de programas de aumento de productividad y capacitación empresarial.

15) **Programa en iNNpulsas.** iNNpulsas creará una oferta institucional directa para los empresarios hagan parte de la Escalera de la Formalidad.

Impacto Fiscal

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 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).

Concepto Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

1. Consideraciones sobre los artículos 1 y 3:

Los comentarios realizados por la entidad se basan en que el proyecto de ley como está redactado podría generar impacto fiscal al intensificar presiones de gasto sobre el Presupuesto General de la Nación, rompiendo con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, la programación integral y sostenibilidad, afectando las finanzas de la nación al contener costos fiscales que no se encuentran

previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores involucrados.

1.1 Costos y requerimientos de la plataforma digital:

Los artículos 1 y 3 del articulado propuesto plantean crear una plataforma de información de trámites y cumplimiento digital a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esto implica altos costos económicos, técnicos y humanos debido a la creación, mantenimiento y actualización del sistema. Se requeriría un equipo mínimo de profesionales: desarrolladores web, ingenieros de ciberseguridad, administradores en nube, especialistas en mantenimiento y servidores. Cada profesional tendría un costo aproximado de \$78 millones/año. Para un equipo de al menos 10 personas, solo en capital humano serían unos \$800 millones anuales. A ello se suma el costo de servidores y hosting, con un estimado de USD \$200.000 anuales.

Respuesta:

Para el funcionamiento de la plataforma no se necesita hacer una inversión que supere \$800 millones de pesos anuales (costos de personal + USD\$200 mil). El proyecto se puede contar con nueve perfiles:

- **2 Desarrolladores Full Stack:** Para construir y mantener la plataforma (*front-end* y *back-end*). Necesarios en doble porque la carga de desarrollo y ajustes es continua.
- **1 Ingeniero de Ciberseguridad:** para proteger la plataforma contra ataques y fuga de datos.
- **2 Administrador en Nube:** Gestiona servidores, despliegues y escalabilidad en hosting robusto. Clave para garantizar disponibilidad 24/7.
- **1 DBA (Administrador de Base de Datos):** Responsable de seguridad, respaldo y eficiencia en consultas.
- **1 Diseñador UX/UI:** para asegurar una interfaz amigable, intuitiva y de fácil acceso.
- **2 Aprendices SENA** (soporte / *testing* / documentación).

Perfil / Recurso	Cantidad	Salario mensual (COP)	Costo anual (COP)
Desarrollador Full Stack	2	\$5.500.000	\$132.000.000
Ingeniero de Ciberseguridad	1	\$7.000.000	\$84.000.000
Administrador en Nube	2	\$6.500.000	\$156.000.000
DBA (Administrador de BD)	1	\$6.000.000	\$72.000.000
Diseñador UX/UI	1	\$4.500.000	\$54.000.000
Aprendices SENA (soporte/testing)	2	\$1.200.000	\$28.800.000
Subtotal equipo humano	9 (7 + 2 aprendices)	-	\$526.800.000

Fuente: Salarios en Computrabajo y El Empleo.com

Se estima un costo anual de USD \$200.000 (COP \$800 millones) para la operación en nube robusta/empresarial con proveedores como AWS, Azure o Google Cloud. Este valor incluye no solo la infraestructura tecnológica (instancias redundantes de cómputo, bases de datos gestionadas, almacenamiento seguro, balanceadores de carga y sistemas de respaldo en tiempo real), sino también los servicios avanzados de seguridad y el soporte especializado 24/7 que ofrece el nivel Enterprise.

Costo total

Componente	Detalle principal	Costo anual estimado (COP)
Equipo humano	2 Full Stack, 1 Ciberseguridad, 2 Nube, 1 DBA, 1 UX/UI + 2 aprendices SENA	\$526.800.000
Hosting / Servidores Enterprise	Nube con soporte Enterprise, alta seguridad, redundancia geográfica, respaldo 24/7 y soporte especializado directo del proveedor (AWS, Azure o GCP)	\$800.000.000
Total anual estimado	-	\$1.326.800.000

1.2 Aspectos legales sobre la disolución y liquidación de empresas:

El artículo 3° señala que los únicos cobros posibles serían aquellos derivados de deudas y pasivos previos a la disolución de una empresa o surgidos en el proceso de liquidación; no obstante, esta disposición podría generar confusión jurídica y dificultades en la prelación de créditos ya definida en las normas comerciales y civiles, además de limitar la acción de repetición y la competencia de la DIAN sobre declaraciones tributarias anteriores a la disolución.

El Estatuto Tributario (artículo 847) ya establece que corresponde a las sociedades en liquidación, y no a las Cámaras de Comercio, informar a la DIAN, y que los representantes legales responden solidariamente por las deudas insolutas. Por ello, resulta inconveniente otorgar a las Cámaras la facultad de remitir automáticamente la cancelación de una empresa, dado que la responsabilidad recae en la sociedad.

Respuesta: el artículo 3° del Proyecto de Ley realiza las propuestas con el fin de simplificar los diferentes trámites que se deben realizar para la disolución de una sociedad.

2. Consideraciones sobre el artículo 4°:

El artículo 4° del proyecto busca que la DIAN devuelva saldos a favor en máximo dos meses, pero esto se considera inconveniente porque desconoce las particularidades previstas en el Estatuto Tributario. Actualmente, el artículo 855 establece plazos de hasta 50 días y en algunos casos devoluciones más rápidas, e incluso mecanismos automáticos (parágrafo 5°) para ciertos contribuyentes de bajo riesgo o con facturación electrónica. La propuesta no contempla estos procedimientos ya definidos y podría generar

inconsistencias frente a lo dispuesto en el Estatuto Tributario y en el Decreto número 1625 de 2016.

Respuesta: se adiciona aclaración dentro de la propuesta de artículo.

3. Consideraciones sobre el artículo 5°:

El artículo 5° plantea limitar la facultad de la SIC para fijar las tasas de servicios en propiedad industrial, sustituyéndolas por una tarifa progresiva según niveles de formalidad. Sin embargo, actualmente la SIC ya tiene la potestad legal para cobrar estas tasas y lo hace mediante resoluciones anuales. La medida podría generar un impacto directo en sus finanzas, dado que la entidad se financia con recursos propios y más del 50% de sus ingresos por tasas dependen de solicitudes de MIPYMES.

Además, podría poner a Colombia en incumplimiento frente a la CAN, pues la normativa comunitaria faculta a las oficinas nacionales para definir sus propias tasas y advierte que estas no son reembolsables una vez iniciado el trámite. Por tanto, la decisión 486 de la CAN prevalecerá sobre la norma interna.

Respuesta: el artículo 5° del Proyecto de Ley realiza las propuestas con el fin de disminuir costos.

4. Consideraciones sobre el artículo 6°:

El artículo 6 establece que el registro de libros de socios o accionistas y de actas de asamblea y juntas será gratuito en los primeros niveles de formalidad, lo que implica una exención tributaria frente a los derechos de registro de las Cámaras de Comercio y al impuesto de registro. Sin embargo, esta disposición sería contraria al artículo 294 de la Constitución, que prohíbe otorgar exenciones o tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad de entidades territoriales.

Respuesta: el artículo 6° del Proyecto de Ley realiza las propuestas con el fin de disminuir costos y se da en el marco del primer escalafón de la formalidad.

5. Consideraciones sobre el artículo 8°:

El artículo 8° propone subsidiar la adquisición de software de facturación electrónica para empresas en los primeros niveles de formalidad, pero no define el porcentaje del subsidio ni el tipo de empresas beneficiadas. Con un costo promedio de \$500.000 por licencia y unas 300.000 nuevas empresas creadas cada año, la medida podría representar un gasto cercano a \$150 mil millones anuales con cargo al Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, ya existen tres modelos para implementar la facturación electrónica: el servicio gratuito de la DIAN, la contratación de un proveedor tecnológico y el desarrollo propio de la empresa, siendo este último el más costoso.

Respuesta: se elimina dando alcance al servicio gratuito que ya existe en la DIAN.

6. Consideraciones sobre el artículo 11:

El artículo 11 plantea que las capacitaciones obligatorias a cargo de los empresarios sean deducibles del impuesto de renta y complementarios para los

primeros niveles de formalidad. Sin embargo, se advierte que esta disposición podría ser innecesaria, ya que el artículo 107 del Estatuto Tributario ya permite tratar dichos gastos como deducibles por concepto de expensa necesaria, sujeto a la verificación de la DIAN. Además, el artículo 107-2 ya contempla un beneficio específico para los empleadores, al autorizar la deducción de contribuciones destinadas a la educación de sus empleados.

Respuesta: Se agrega que “seguirán siendo” porque como lo comenta el Ministerio de Hacienda, las capacitaciones obligatorias ya son deducibles del impuesto de renta y complementarios.

7. Consideraciones sobre el artículo 13:

El artículo 13 propone que las **ARL asuman el costo de las evaluaciones médicas de ingreso, periódicas y de retiro** de los trabajadores, sin poder cobrar ningún valor adicional a las empresas. Sin embargo, esta medida contradice la normativa vigente (Ley 1562 de 2012), que establece que las ARL no pueden financiar actividades que corresponden al empleador y que sus funciones se limitan a servicios de promoción y prevención dentro del Sistema General de Riesgos Laborales. En consecuencia, la disposición sería contraria al marco legal actual y generaría un **impacto financiero adicional para las ARL**, al obligarlas a cubrir costos que hoy no están autorizadas a asumir.

Respuesta: el artículo 13 del Proyecto de Ley realiza las propuestas con el fin de disminuir costos. Asimismo, dentro del artículo propuesta hay aclaraciones.

8. Consideraciones sobre el artículo 14:

El artículo 14 propone que los accidentes ocurridos por fuera del manual de funciones o del contrato laboral no se consideren incumplimiento de normas de salud ocupacional, pero que, aun así, las ARL deban responder por las indemnizaciones correspondientes. No obstante, esta redacción desconoce la definición de “accidente de trabajo” del artículo 3° de la Ley 1562 de 2012, que incluye sucesos durante la ejecución de órdenes del empleador, aun fuera del lugar y horario habitual, y los ocurridos en el traslado al trabajo cuando el transporte lo suministre la empresa.

En la práctica, la norma propuesta implicaría que incidentes derivados de decisiones autónomas del trabajador también se consideren accidentes laborales, obligando a las ARL a asumir indemnizaciones incluso cuando los hechos no encajen dentro de la definición legal de accidente de trabajo. Esto supondría un impacto financiero significativo para las ARL, además de contradecir la normativa vigente.

Respuesta: el artículo 14 del Proyecto de Ley al que se requiere fue eliminado previamente.

Expuesto lo anterior, es menester señalar que la Corte Constitucional ha establecido que el concepto de impacto fiscal de los proyectos de ley no puede equivaler a un poder de veto en cabeza del Ministerio de Hacienda a las iniciativas del Congreso.

El análisis de impacto fiscal de las iniciativas conlleva una responsabilidad conjunta entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso de la República, donde el primero debe realizar el estudio técnico y el segundo tiene que deliberar y analizar las implicaciones de gasto. Se trata, entonces, de una carga deliberativa que se entiende cumplida cuando en las ponencias, comisiones y plenarias el legislativo discute el costo de los proyectos.

De hecho, solo en los proyectos de naturaleza presupuestal o tributaria se requiere el aval del gobierno como requisito de validez de las proposiciones y de los proyectos. En las demás iniciativas, la exigencia de impacto fiscal se circunscribe a una labor de análisis que, se reitera, no equivale a poder de veto.

De igual forma, vale señalar que la Corte ha señalado que el análisis de impacto fiscal es estricto cuando se trata de iniciativas de origen gubernamental, mientras que para los proyectos presentados por parlamentarios ese análisis es más laxo.

En este caso, el proyecto es de origen parlamentario, en la ponencia se relacionaron los comentarios presentados por el Ministerio de Hacienda y en el articulado se realizaron los ajustes respectivos para incorporar las preocupaciones de gasto del ejecutivo, cumpliendo así la carga de análisis que exige la jurisprudencia constitucional.

Concepto DIAN:

1. Artículo 2°: se sugiere eliminar entendiendo que ya existe norma que cumple con lo propuesto con el proyecto de ley (Decreto número 019 de 2012).

Respuesta: se mantiene la propuesta de decreto único, una vez contempla puntos que favorecen la escalera de la formalidad.

Sobre el **nuevo párrafo del artículo 2°**, se destaca el rol de la DIAN como fiscalizador de Colombia y garante de la legalidad en el comercio exterior, y se menciona que la DIAN puede tener la facultad de requerir documentos nuevamente cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización, sino que ello implique una carga excesiva para el contribuyente.

Respuesta: la propuesta se realiza con el fin de que en las entidades estatales exista un sistema conjunto de información que evite la doble tramitología.

2. Artículo 3°: el término “cobros por funcionamiento” es ambiguo y puede dar lugar a interpretaciones amplias o imprecisas, por lo cual se sugiere reemplazar con la expresión “cobros producto del ejercicio de su objeto social”, la cual se refiere directamente a las actividades que la empresa realiza conforme a lo establecido en su documento de constitución. Adicional, se redacta el artículo en el sentido de remitir a la norma que regula la situación de liquidación.

También se sugiere el ajuste de redacción del segundo inciso en el marco de clarificar la situación que ocurre en la transición de la disolución a la etapa de liquidación debido a que puede no ser inmediata

y se pueden generar algunas actuaciones que deben tenerse en cuenta.

Respuesta: se realizó la modificación sugerida según redacción.

El texto explica que durante el proceso de disolución una sociedad puede seguir generando obligaciones tributarias, por lo que suspenderlas -como plantea el artículo propuesto- sería inconveniente. Se sugiere eliminar la norma o, en su defecto, excluirla en relación con obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, que deben seguir rigiéndose por las reglas generales.

Además, según el artículo 847 del Estatuto Tributario, los representantes legales están obligados a informar a la DIAN del inicio de la disolución dentro de los 10 días, lo que permite a la entidad ejercer el cobro desde el principio. El artículo propuesto, en cambio, dificultaría esta facultad al posponer la vinculación de la DIAN hasta el final del proceso.

En conclusión, se recomienda eliminar la disposición o crear una excepción para la DIAN, reafirmando que las obligaciones tributarias causadas antes y durante la disolución siguen siendo exigibles. De lo contrario, podría interpretarse como una amnistía tributaria inconstitucional. Asimismo, se plantea que, antes de la cancelación de registro y matrícula mercantil, la Cámara de Comercio verifique que la sociedad esté a paz y salvo en sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias (TAC).

Respuesta: no se realizan modificaciones debido a que es una propuesta.

3. Artículo 5º: El texto analiza la propuesta de modificar los plazos y condiciones para la devolución de saldos a favor en materia tributaria. Actualmente, el Estatuto Tributario y el Decreto número 625 de 2016 establecen plazos diferenciados (15, 20, 30 y 50 días) y procedimientos que permiten tanto a los contribuyentes solicitar devoluciones como a la DIAN ejercer control fiscal. La propuesta de unificar los plazos en dos meses y limitar el trámite a la cuenta bancaria registrada genera serias dificultades operativas y jurídicas: podría afectar la capacidad de verificación de la DIAN, incrementar el riesgo de fraudes, propiciar un aumento masivo de solicitudes y poner en riesgo la calidad del servicio.

Se advierte que la entidad no cuenta con registros bancarios centralizados y actualizados de todos los contribuyentes, lo que obligaría a crear infraestructura tecnológica que hoy no existe, por lo que la implementación no sería viable en el corto plazo. También se resaltan problemas de ambigüedad en los términos empleados (como “documento que certifique los ingresos”), que podrían generar interpretaciones diversas e inseguridad jurídica.

En conclusión, aunque la medida tiene un valor social importante al facilitar liquidez a contribuyentes, su aplicación sin considerar la capacidad operativa y los riesgos asociados podría afectar gravemente la seguridad fiscal del país. Se sugiere mantener los términos actuales o, en caso de avanzar, introducir un parágrafo transitorio condicionado a la disponibilidad

de herramientas tecnológicas y ajustes graduales que garanticen un control adecuado.

Respuesta: Se adiciona aclaración sobre las particulares y requisitos/procedimiento que se deben tener en cuenta para las devoluciones que realiza la DIAN según Estatuto Tributario (comentario Ministerio de Hacienda y DIAN). A su vez, se modifican términos según recomendación DIAN.

4. Artículo 9º: El texto señala que la DIAN ya ofrece un software gratuito de facturación electrónica, utilizado por más de 460.000 contribuyentes, junto con certificados digitales sin costo y apoyo de proveedores autorizados, lo que permite a los empresarios cumplir con la obligación sin generar gastos adicionales. En este sentido, la propuesta de subsidiar la adquisición de software comercial de facturación electrónica carece de justificación, pues implicaría altos costos para el Estado y podría incentivar a que las MiPymes reclamen subsidios innecesarios para contratar soluciones privadas.

Además, la norma deja en manos del Ministerio de Comercio su regulación, sin considerar al Ministerio de Hacienda ni a la DIAN, lo que comprometería el erario público y contraviene el principio constitucional de sostenibilidad fiscal (artículo 334 de la Constitución).

Por estas razones, se concluye que no es procedente implementar subsidios para la compra de soluciones comerciales de facturación electrónica, dado que ya existe una alternativa gratuita suficiente y en funcionamiento a través de la DIAN.

Respuesta: se elimina dando alcance al servicio gratuito que ya existe en la DIAN.

5. Artículo 12: Los gastos por capacitaciones ya son deducibles del impuesto de renta según la normativa vigente, por lo que no se requiere una nueva deducción específica. Aunque la iniciativa busca apoyar la formalización, genera retos de capacidad y tecnología para la DIAN, lo que demanda una estrategia sostenible de largo plazo. Se propone además una mesa de trabajo con los autores del proyecto para discutir y concertar ajustes al articulado.

Respuesta: Se agrega que “seguirán siendo” porque como lo comenta el Ministerio de Hacienda y DIAN, las capacitaciones obligatorias ya son deducibles del impuesto de renta y complementarios.

Referencias

DNP. (2019). *Política de Formalización Empresarial Conpes 2959*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., & Ríos, A. (2015). *Costos no salariales en Colombia por la Ley 1607 de 2012*. Bogotá: ANIF.

World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report*. Geneva: Klaus Schwab.

Fernández, C. (2018). *Informalidad empresarial en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.

Valencia, P. (2020). Nuestros Impuestos. *El Nuevo Siglo*, 1-2.

García, J., Montes, E., & Giraldo, I. (2019). *Comercio Exterior en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.

Banco Mundial. (2016). *Reforma al sistema tributario a nivel local: El caso del ICA en Bogotá*. Bogotá: Grupo Banco Mundial.

Forbes Colombia. (13 de abril de 2022). *Forbes Colombia*. Obtenido de Forbes Colombia: <https://forbes.co/2022/04/13/empresas/colombia-es-el-mejor-pais-para-emprender-en-america-latina-en-2022/>

Organización Internacional del Trabajo. (2018). Políticas de Formalización en América Latina. En O. I. Trabajo, *Organización Internacional del Trabajo* (pág. 486). Lima: FORLAC.

Becerra, O., Cabra, M., Romero, N., & Pecha, C. (2019). Mercado laboral en la crisis del 2019. En O. Becerra, M. Cabra, N. Romero, & C. Pecha, *Mercado laboral en la crisis del 2019* (pág. 7). Bogotá.

Villar, F. (2020). Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020. En Fedesarrollo, *Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020* (págs. 12-30).

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

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

DNP. (2019). *Política de Formalización Empresarial Conpes 2959*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., & Ríos, A. (2015). *Costos no salariales en Colombia por-ley 1607 de 2012*. Bogotá: ANIF.

World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report*. Geneva: Klaus Schwab.

Fernández, C. (2018). *Informalidad empresarial en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.

Valencia, P. (2020). Nuestros Impuestos. *El Nuevo Siglo*, 1-2.

García, J., Montes, E., & Giraldo, I. (2019). *Comercio Exterior en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.

Banco Mundial. (2016). *Reforma al sistema tributario a nivel local: El caso del ICA en Bogotá*. Bogotá: Grupo Banco Mundial.

Forbes Colombia. (2022, 04 13). *Forbes Colombia*. From Forbes Colombia: <https://forbes.co/2022/04/13/empresas/colombia-es-el-mejor-pais-para-emprender-en-america-latina-en-2022/>

Organización Internacional del Trabajo. (2018). Políticas de Formalización en América Latina. In O. I. Trabajo, *Organización Internacional del Trabajo* (p. 486). Lima: FORLAC.

Becerra, O., Cabra, M., Romero, N., & Pecha, C. (2019). Mercado laboral en la crisis del 2019. In O. Becerra, M. Cabra, N. Romero, & C. Pecha, *Mercado laboral en la crisis del 2019* (p. 7). Bogotá.

Villar, F. (2020). Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020. In Fedesarrollo, *Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020* (pp. 12-30).

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.

Álvarez, 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. Álvarez, & 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.

5. Pliego de modificaciones

Proyecto de Ley número 570 de 2025 Cámara, 055 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.

Texto Aprobado Plenaria de Senado	Texto Propuesto Primer Debate Comisión Tercera Cámara de Representantes	Comentarios
Artículo 1°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:	Artículo 1°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:	Se modifica la redacción para dar mayor claridad y especificidad al artículo-

Texto Aprobado Plenaria de Senado	Texto Propuesto Primer Debate Comisión Tercera Cámara de Representantes	Comentarios
<p>Artículo nuevo. Decreto Único de Trámites Empresariales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo compilará en un decreto único los trámites y requisitos que deberán cumplir las empresas por sectores. Las empresas estarán obligadas a cumplir solo aquello que contenga el decreto.</p> <p>Los Ministerios y Sectores Administrativos, realizarán evaluación del costo de trámites y requisitos impuestos por su sector y a las empresas, para estimar el valor acorde al cobro. Se priorizará la gratuidad para las empresas de los primeros tres escalones de la formalidad.</p> <p>De igual manera, se deberá revisar la utilidad y necesidad del trámite o su eliminación o posible unificación con otros similares.</p> <p>Para esta evaluación, se deberá tener en cuenta las horas hombre del tiempo que toma llevar a cabo los trámites.</p> <p>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 y requisitos podrán exceder ese porcentaje sobre las utilidades.</p> <p>Una vez los Ministerios y Sectores Administrativos, cuenten con la evaluación, harán una propuesta de tarifa del trámite y expedirán la reglamentación respectiva. Esta reglamentación, será incorporada en Decreto Único de Trámites Empresariales.</p> <p>El Decreto Único de Trámites Empresariales sólo podrá actualizarse anualmente con base en el IPC. Los trámites y requisitos que deberán cumplir las empresas tendrán en cuenta la gradualidad de la Escalera de la Formalidad establecidas en esta ley.</p> <p>Adicionalmente, al tratarse de un Decreto Compilatorio, debe contar con visto bueno de la función pública, porque puede que adicione o elimine trámites.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará y mantendrá una plataforma digital interactiva para facilitar el acceso al Decreto Único de Trámites y Costos. Esta plataforma ofrecerá asesoría personalizada sobre los trámites que cada empresa debe cumplir, con una interfaz intuitiva y herramientas de búsqueda eficientes para asegurar que la información sea fácilmente accesible.</p>	<p>Artículo nuevo. Decreto Único de Trámites Empresariales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo compilará y expedirá un decreto único de trámites y requisitos que deben cumplir las empresas por cada uno de los sectores. Las empresas estarán obligadas a cumplir solo aquello que contenga el decreto.</p> <p>Los Ministerios y Sectores Administrativos realizarán quinquenalmente una evaluación del costo, la necesidad y justificación de los trámites y requisitos impuestos a las empresas, a través de mesas sectoriales que estimulen la participación y recojan las observaciones de cada uno. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Administrativo de la Función Pública determinarán el método para realizar dicha evaluación. Se priorizará la gratuidad para las empresas de los primeros tres escalones de la formalidad.</p> <p>De igual manera, se deberá revisar la utilidad y necesidad del trámite o su eliminación o posible unificación con otros similares.</p> <p>Para esta evaluación, se deberá tener en cuenta las horas hombre del tiempo que toma llevar a cabo los trámites.</p> <p>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 y requisitos podrán exceder ese porcentaje sobre las utilidades.</p> <p>Los Ministerios y Sectores Administrativos elaborarán por cada trámite un estudio de las tarifas y derechos que las empresas deban asumir, el cual estará a disposición para comentarios antes de la expedición de la reglamentación correspondiente. Esta reglamentación, será incorporada en Decreto Único de Trámites Empresariales.</p> <p>El Decreto Único de Trámites Empresariales sólo podrá actualizarse anualmente con base en el IPC. Los trámites y requisitos que deberán cumplir las empresas tendrán en cuenta la gradualidad de la Escalera de la Formalidad establecidas en esta ley.</p> <p>Adicionalmente, al tratarse de un Decreto Compilatorio, deberá contar con la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, ya que podría adicionar o eliminar trámites.</p> <p>Las Cámaras de Comercio, a través del RUES y en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, otorgarán publicidad al Decreto Único de Trámites. Esta plataforma ofrecerá asesoría personalizada sobre los trámites relacionados con las empresas, con una interfaz intuitiva y herramientas de búsqueda eficientes que aseguren el acceso fácil a la información.</p>	

Texto Aprobado Plenaria de Senado	Texto Propuesto Primer Debate Comisión Tercera Cámara de Representantes	Comentarios
<p>Parágrafo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá un mecanismo de revisión y actualización automática del decreto, el cual incluirá la participación activa de representantes del sector empresarial y expertos en simplificación de trámites, con el fin de garantizar que el decreto se mantenga actualizado y refleje las necesidades del entorno empresarial.</p>	<p><u>Ningún trámite que se cree con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley podrá ser exigible sin haber observado el procedimiento y sus efectos en los distintos sectores.</u></p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá un mecanismo de revisión y actualización quinquenal del Decreto, el cual incluirá la participación activa de representantes del sector empresarial y de expertos en simplificación de trámites, con el fin de garantizar que el decreto se mantenga actualizado y responda a las necesidades del entorno empresarial.</p>	
<p>Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. 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.</p> <p>Parágrafo nuevo. 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>	<p>Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. 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.</p> <p>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>	Sin modificaciones
<p>Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Cierre definitivo de una empresa. 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>Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Cierre definitivo de una empresa. En el momento que una empresa entre en proceso de disolución ninguna entidad podrá ejercer cobros por funcionamiento producto del ejercicio de su objeto social que no se hayan causado con anterioridad <u>al acto de disolución. Respecto de deudas con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se debe atender a lo dispuesto en el artículo 847 del Estatuto Tributario.</u></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><u>Los cobros admisibles serán aquellos derivados de deudas y pasivos empresariales causados con anterioridad al acto de disolución, así como aquellos que se generen directamente en el marco de la transición y al inicio del proceso de liquidación, independiente del momento en que se inicie.</u></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>	Se realiza modificación según sugerencia de DIAN.

Texto Aprobado Plenaria de Senado	Texto Propuesto Primer Debate Comisión Tercera Cámara de Representantes	Comentarios
<p>Parágrafo nuevo. 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>Parágrafo nuevo. 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>Parágrafo 1º. 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>Parágrafo 2º. 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>Artículo 4º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Saldos a favor. 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>Artículo 4º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Saldos a favor. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá reintegrar a <u>las micro, pequeñas y medianas empresas que estén en el programa de “Escalera de formalidad” los contribuyentes</u> 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 <u>dependiendo de las particularidades de cada devolución planteadas en el Estatuto Tributario, y los requisitos y procedimiento para el reconocimiento de los saldos a favor.</u></p> <p>El contribuyente podrá hacer la solicitud desde el día que se <u>presenta la declaración de renta hace efectiva la declaración de renta</u> o el documento que certifique los ingresos <u>por ejemplo, el certificado de ingresos y retenciones, estados financieros, declaraciones informativas, entre otros.</u></p>	<p>Se adiciona aclaración sobre las particulares y requisitos/procedimiento que se deben tener en cuenta para las devoluciones que realiza la DIAN según Estatuto Tributario (comentario Ministerio de Hacienda y DIAN)</p> <p>A su vez, se modifican términos según recomendación DIAN.</p>
<p>Artículo 5º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Registro de marca. Por la obtención del registro y matrícula mercantil se podrá iniciar de manera automática el Registro de Marca y sus complementarios. 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>Artículo 5º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Registro de marca. <u>Con</u> la obtención del registro y matrícula mercantil <u>el ciudadano obtendrá</u> de manera automática <u>información rigurosa y detallada para obtener</u> su Registro de Marca <u>ante la Superintendencia de Industria y Comercio. La información será suministrada por las Cámaras de Comercio para que el ciudadano pueda hacer su solicitud de manera inmediata ante la Superintendencia de industria y comercio.</u></p> <p>La Superintendencia de Industria y Comercio establecerá tasas progresivas para el pago de Registro de Marca, que <u>podrá</u> empezar desde los cero pesos para los primeros tres escalones de la formalidad.</p> <p>Parágrafo 1º. <u>El valor del registro marca establecido en este artículo deberá ser accesible al pequeño emprendedor y en ningún caso su valor podrá igualar el valor de un registro de marca para alguien fuera de los tres primeros escalones de la formalidad.</u></p>	<p>Se modifica el texto por solicitud de la Superintendencia de Industria y Comercio. Sin embargo, se mantiene la progresividad de las tasas diferenciadas para aquellas empresas que estén dentro del programa de Escalera de las Formalidad.</p>

Texto Aprobado Plenaria de Senado	Texto Propuesto Primer Debate Comisión Tercera Cámara de Representantes	Comentarios
<p>Parágrafo nuevo. Las Cámaras de Comercio propenderán para que los empresarios tengan el Registro de Marca.</p>	<p>Parágrafo 2º. Las Cámaras de Comercio propenderán para que los empresarios <u>soliciten el registro de marca al momento de la obtención del registro mercantil.</u></p> <p>Parágrafo transitorio. <u>El presente artículo empezará a regir dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta Ley.</u></p>	
<p>Artículo 6º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Registro de los libros sociales y registro de libro de actas. El registro de los libros de socios o accionistas, y los de actas de asamblea y juntas de socios será gratuito en el primer escalón 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>Artículo 6º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Registro de los libros sociales y registro de libro de actas. El registro de los libros de socios o accionistas, y los de actas de asamblea y juntas de socios será gratuito en el primer escalón 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>	Sin modificaciones
<p>Artículo 7º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Registro Simplificado de Proponentes para Micro y Pequeñas Empresas. Con el objeto de promover la participación y acceso de las micro y pequeñas empresas a las compras públicas, incorpórese al Registro Único de Proponentes un Registro Simplificado. Se inscribirán en este registro las personas naturales y jurídicas que tengan la calidad de micro o pequeñas empresas, que pretendan celebrar contratos con entidades del Estados en las modalidades de contratación directa, dispuestos en los literales e), g), h), i), k) del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 así como los de mínima cuantía, en la Cámara de Comercio en su domicilio principal.</p> <p>El Registro Simplificado incorporará la capacidad jurídica, la experiencia obtenida hasta con cinco (5) contratos celebrados en los últimos cinco (5) años con entidades públicas o privadas y la capacidad financiera con indicadores simplificados. Para este efecto, las micro y pequeñas empresas podrán acreditar estos indicadores con base en estados financieros simplificados.</p> <p>Las Cámaras de Comercio acompañarán a los actores en el proceso de verificación de los requisitos habilitantes de las micro y pequeñas empresas, con el fin de ser tenidas en cuenta en los procesos de contratación en los cuales participen. En este registro, se deberá efectuar la inscripción, renovación y actualización de las micro y pequeñas empresas, a través de trámites simplificados y por medios electrónicos.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará el Registro Simplificado, así como la tarifa reducida del mismo.</p>	<p>Artículo 7º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Registro Simplificado de Proponentes para Micro y Pequeñas Empresas. Con el objeto de promover la participación y acceso de las micro y pequeñas empresas a las compras públicas, incorpórese al Registro Único de Proponentes un Registro Simplificado. Se inscribirán en este registro las personas naturales y jurídicas que tengan la calidad de micro o pequeñas empresas, que pretendan celebrar contratos con entidades del Estados en las modalidades de contratación directa, dispuestos en los literales e), g), h), i), k) del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 así como los de mínima cuantía, en la Cámara de Comercio en su domicilio principal.</p> <p>El Registro Simplificado incorporará la capacidad jurídica, la experiencia obtenida hasta con cinco (5) contratos celebrados en los últimos cinco (5) años con entidades públicas o privadas y la capacidad financiera con indicadores simplificados. Para este efecto, las micro y pequeñas empresas podrán acreditar estos indicadores con base en estados financieros simplificados.</p> <p>Las Cámaras de Comercio acompañarán a los actores en el proceso de verificación de los requisitos habilitantes de las micro y pequeñas empresas, con el fin de ser tenidas en cuenta en los procesos de contratación en los cuales participen. En este registro, se deberá efectuar la inscripción, renovación y actualización de las micro y pequeñas empresas, a través de trámites simplificados y por medios electrónicos.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará el Registro Simplificado, así como la tarifa reducida del mismo.</p>	Sin modificaciones

Texto Aprobado Plenaria de Senado	Texto Propuesto Primer Debate Comisión Tercera Cámara de Representantes	Comentarios
<p>Artículo 8°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. <i>Software de facturación electrónica.</i> 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>	Eliminado	<u>Eliminado por concepto de DIAN y MinHacienda</u>
<p>Artículo 9°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. <i>Funcionamiento de establecimientos comerciales.</i> 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>Artículo 9°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. <i>Funcionamiento de establecimientos comerciales.</i> 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>	Sin modificaciones
<p>Artículo 10. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. <i>Simplificación de trámites regionales.</i> 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"> 1. Identificar los cobros no autorizados por la Ley sobre formalidad empresarial, asociados a sus trámites. 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. 3. Asegurar que no se creen cobros que no se encuentren autorizados por la Ley sobre formalidad empresarial. 4. Implementar lo señalado en el artículo 3° de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 14 de la Ley 2254 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. 	<p>Artículo 10. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. <i>Simplificación de trámites regionales.</i> 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"> 1. Identificar los cobros no autorizados por la Ley sobre formalidad empresarial, asociados a sus trámites. 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. 3. Asegurar que no se creen cobros que no se encuentren autorizados por la Ley sobre formalidad empresarial. 4. Implementar lo señalado en el artículo 3° de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 14 de la Ley 2254 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. 	Sin modificaciones

Texto Aprobado Plenaria de Senado	Texto Propuesto Primer Debate Comisión Tercera Cámara de Representantes	Comentarios
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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).</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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).</p>	
<p>Artículo 11. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Capacitaciones. 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>Parágrafo nuevo. 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>Artículo 11. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Capacitaciones. 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>Parágrafo nuevo. En los primeros escalones de la formalidad estas capacitaciones obligatorias <u>seguirán siendo</u> deducibles del impuesto de renta empresarial. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda reglamentará este artículo.</p>	<p>Se agrega que seguirán siendo porque como lo comenta el Ministerio de Hacienda, las capacitaciones obligatorias ya son deducibles del impuesto de renta y complementarios.</p>

Texto Aprobado Plenaria de Senado	Texto Propuesto Primer Debate Comisión Tercera Cámara de Representantes	Comentarios
<p>Artículo 12. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Verificación de normas de salud ocupacional. 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>Parágrafo nuevo. 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>Artículo 12. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Verificación de normas de salud ocupacional. 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>Parágrafo. 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>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 13. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Evaluaciones médicas. 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>Parágrafo nuevo. 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>Artículo 13. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Evaluaciones médicas. Las evaluaciones médicas de ingreso, periódicas y de retiro a cargo del empleador serán pagadas por las Administradoras 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>Parágrafo 1º. La evaluación médica de ingreso será pagada por el empleador. Una vez el trabajador inicie sus labores, la empresa le cobrará el costo de dicho examen a la ARL, la cual deberá asumirlo.</p> <p>Parágrafo 2º. El pago por parte de la ARL no significa que la responsabilidad de hacer los exámenes médicos no estén a cargo del empleador. El empleador podrá hacer los pagos, pero luego el empleador le cobrará el costo a las ARL.</p> <p>Parágrafo 3º. 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>Se corrige la expresión “Agencia” por “Administradoras”. Se aclara que la responsabilidad de hacer los exámenes médicos sigue a cargo del empleador solo que el valor facturado queda a cargo de las ARL.</p> <p>Además se aclara que el examen de ingreso médico que se hace antes de firmar el contrato será pagado por las ARL después al ser contratado.</p>

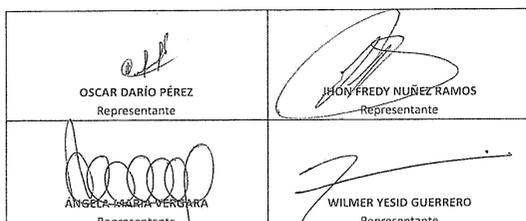
Texto Aprobado Plenaria de Senado	Texto Propuesto Primer Debate Comisión Tercera Cámara de Representantes	Comentarios
<p>Artículo 14. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Accidentes laborales. Los accidentes laborales ocurridos por fuera de las funciones del trabajador o de los que se menciona en su contrato, no 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.</p>	<p>Eliminado</p>	<p>Se elimina el artículo</p>
<p>Artículo 15. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Oferta institucional de las Cámaras de Comercio. Las Cámaras de Comercio tendrán en su oferta institucional programas relacionados con la elaboración y seguimiento del plan de Seguridad en el Trabajo, Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en coordinación con las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).</p>	<p>Artículo 14. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Oferta institucional de las Cámaras de Comercio. Las Cámaras de Comercio tendrán en su oferta institucional programas relacionados con la elaboración y seguimiento del plan de Seguridad en el Trabajo, Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en coordinación con las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).</p>	<p>Se elimina la coordinación con las ARL. Se modifica la numeración.</p>
<p>Artículo 16. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Cambio de entidad de seguridad social. Cuando el empleador realice un cambio de Administradora de Riesgos Laborales o Caja de Compensación Familiar, o cuando el trabajador decida cambiar de Empresa Promotora de Salud o Fondo de Pensiones, conforme la normativa vigente, se deberá garantizar la continuidad en la cobertura de seguridad social durante el periodo de traslado. Se entenderá como afiliado de la entidad saliente hasta el día que se haga efectiva la afiliación en la nueva entidad.</p>	<p>Artículo 15. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Cambio de entidad de seguridad social. Cuando el empleador realice un cambio de Administradora de Riesgos Laborales o Caja de Compensación Familiar, o cuando el trabajador decida cambiar de Empresa Promotora de Salud o Fondo de Pensiones, conforme la normativa vigente, se deberá garantizar la continuidad en la cobertura de seguridad social durante el periodo de traslado. Se entenderá como afiliado de la entidad saliente hasta el día que se haga efectiva la afiliación en la nueva entidad.</p>	<p>Se modifica la numeración.</p>
<p>Artículo 17. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. 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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 16. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. 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.</p> <p>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.</p>	<p>Se modifica la numeración.</p>

Texto Aprobado Plenaria de Senado	Texto Propuesto Primer Debate Comisión Tercera Cámara de Representantes	Comentarios
<p>Artículo 18. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Publicidad de Estados Financieros. Modifique el artículo 41 de la Ley 222 de 1995, la cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 41. Publicidad de los estados financieros.</i> Dentro del mes siguiente a la fecha en la cual sean aprobados, se depositará copia de los estados financieros de propósito general, a excepción de aquellos considerados como información confidencial y/o sujeta a reserva, 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.</p> <p>Cuando los estados financieros se depositen en la Superintendencia de Sociedades, no tendrán que ser depositados en las cámaras de comercio.</p> <p>La cámara de comercio deberá conservar, por cualquier medio, los documentos mencionados en este artículo por el término de cinco años.</p> <p>La entidad en que se depositen, asegurará los mecanismos necesarios para proteger el acceso a la información de manera indiscriminada por parte de terceros; especialmente aquella con carácter reservado. Solo podrá facilitar la información a terceros en caso de solicitud expresa por los organismos públicos de control o por orden judicial.</p>	<p>Artículo 17. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Publicidad de Estados Financieros. Modifique el artículo 41 de la Ley 222 de 1995, la cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 41. Publicidad de los estados financieros.</i> Dentro del mes siguiente a la fecha en la cual sean aprobados, se depositará copia de los estados financieros de propósito general, a excepción de aquellos considerados como información confidencial y/o sujeta a reserva, 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.</p> <p>Cuando los estados financieros se depositen en la Superintendencia de Sociedades, no tendrán que ser depositados en las cámaras de comercio.</p> <p>La cámara de comercio deberá conservar, por cualquier medio, los documentos mencionados en este artículo por el término de cinco años.</p> <p>La entidad en que se depositen, asegurará los mecanismos necesarios para proteger el acceso a la información de manera indiscriminada por parte de terceros; especialmente aquella con carácter reservado. Solo podrá facilitar la información a terceros en caso de solicitud expresa por los organismos públicos de control o por orden judicial.</p>	<p>Se modifica la numeración.</p>
<p>Artículo 19. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 18. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga el numeral 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 y todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se deroga la no posibilidad de obtener registro ante la cámara de comercio por el no pago de una multa. Se modifica la numeración.</p>

6. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas y el pliego de modificaciones presentado, rindo PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicito a los miembros de Comisión Tercera de la Cámara de Representantes DAR PRIMER DEBATE del **Proyecto de Ley número 570 de 2025 Cámara, 055 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.**

Cordialmente,



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 570 DE 2025 CÁMARA, 055 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.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Decreto Único de Trámites Empresariales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo compilará y expedirá un decreto único de trámites y requisitos que deben cumplir las empresas por cada uno de los sectores. Las empresas estarán obligadas a cumplir solo aquello que contenga el decreto.

Los Ministerios y Sectores Administrativos realizarán quinquenalmente una evaluación del costo, la necesidad y justificación de los trámites y requisitos impuestos a las empresas, a través de mesas sectoriales que estimulen la participación y recojan las observaciones de cada uno. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Administrativo de la Función Pública determinarán el método para realizar dicha evaluación. Se priorizará la gratuidad para las empresas de los primeros tres escalones de la formalidad.

De igual manera, se deberá revisar la utilidad y necesidad del trámite o su eliminación o posible unificación con otros similares.

Para esta evaluación, se deberá tener en cuenta las horas hombre del 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 y requisitos podrán exceder ese porcentaje sobre las utilidades.

Los Ministerios y Sectores Administrativos elaborarán por cada trámite un estudio de las tarifas y derechos que las empresas deban asumir, el cual estará a disposición para comentarios antes de la expedición de la reglamentación correspondiente. Esta reglamentación, será incorporada en Decreto Único de Trámites Empresariales.

El Decreto Único de Trámites Empresariales sólo podrá actualizarse anualmente con base en el IPC. Los trámites y requisitos que deberán cumplir las empresas tendrán en cuenta la gradualidad de la Escalera de la Formalidad establecidas en esta ley.

Adicionalmente, al tratarse de un Decreto Compilatorio, deberá contar con la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, ya que podría adicionar o eliminar trámites.

Las Cámaras de Comercio, a través del RUES y en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, otorgarán publicidad al Decreto Único de Trámites. Esta plataforma ofrecerá asesoría personalizada sobre los trámites relacionados con las empresas, con una interfaz intuitiva y herramientas de búsqueda eficientes que aseguren el acceso fácil a la información.

Ningún trámite que se cree con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley podrá ser exigible sin haber observado el procedimiento y sus efectos en los distintos sectores.

Parágrafo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá un mecanismo de revisión y actualización quinquenal del Decreto, el cual incluirá la participación activa de representantes del sector empresarial y de expertos en simplificación de trámites, con el fin de garantizar que el decreto se mantenga actualizado y responda a las necesidades del entorno empresarial.

Artículo 2º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. 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.

Artículo 3º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Cierre definitivo de una empresa. En el momento que una empresa entre en proceso de disolución ninguna entidad podrá ejercer cobros producto del ejercicio de su objeto social que no se hayan causado con anterioridad al acto de disolución. Respecto de deudas con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se debe atender a lo dispuesto en el artículo 847 del Estatuto Tributario.

Los cobros admisibles serán aquellos derivados de deudas y pasivos empresariales causados con anterioridad al acto de disolución, así como aquellos que se generen directamente en el marco de la transición y al inicio del proceso de liquidación, independiente del momento en que se inicie.

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.

Parágrafo 1º. 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.

Parágrafo 2º. 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.

Artículo 4º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Saldos a favor. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá reintegrar a las micro, pequeñas y medianas empresas que estén en el programa de “Escalera de formalidad” 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, dependiendo de las particularidades de cada devolución planteadas

en el Estatuto Tributario, y los requisitos y procedimiento para el reconocimiento de los saldos a favor.

El contribuyente podrá hacer la solicitud desde el día que se **presenta la declaración de renta** o el documento que certifique los ingresos, **por ejemplo, el certificado de ingresos y retenciones, estados financieros, declaraciones informativas, entre otros.**

Artículo 5°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Registro de marca. Con la obtención del registro y matrícula mercantil el ciudadano obtendrá de manera automática información rigurosa y detallada para obtener su Registro de Marca ante la Superintendencia de Industria y Comercio. La información será suministrada por las Cámaras de Comercio para que el ciudadano pueda hacer su solicitud de manera inmediata ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

La Superintendencia de Industria y Comercio establecerá tasas progresivas para el pago de Registro de Marca, que podrá empezar desde los cero pesos para los primeros tres escalones de la formalidad.

Parágrafo 1°. El valor del registro marca establecido en este artículo deberá ser accesible al pequeño emprendedor y en ningún caso su valor podrá igualar el valor de un registro de marca para alguien fuera de los tres primeros escalones de la formalidad.

Parágrafo 2°. Las Cámaras de Comercio propenderán para que los empresarios soliciten el registro de marca al momento de la obtención del registro mercantil.

Parágrafo transitorio. El presente artículo empezará a regir dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta Ley.

Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Registro de los libros sociales y registro de libro de actas. El registro de los libros de socios o accionistas, y los de actas de asamblea y juntas de socios será gratuito en el primer escalón de la formalidad.

El registro de los libros deberá efectuarse dentro de los 30 días siguientes a la matrícula de la persona jurídica.

Artículo 7°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Registro Simplificado de Proponentes para Micro y Pequeñas Empresas. Con el objeto de promover la participación y acceso de las micro y pequeñas empresas a las compras públicas, incorpórese al Registro Único de Proponentes un Registro Simplificado. Se inscribirán en este registro las personas naturales y jurídicas que tengan la calidad de micro o pequeñas empresas, que pretendan celebrar contratos con entidades del Estado en las

modalidades de contratación directa, dispuestos en los literales e), g), h), i), k) del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 así como los de mínima cuantía, en la Cámara de Comercio en su domicilio principal.

El Registro Simplificado incorporará la capacidad jurídica, la experiencia obtenida hasta con cinco (5) contratos celebrados en los últimos cinco (5) años con entidades públicas o privadas y la capacidad financiera con indicadores simplificados. Para este efecto, las micro y pequeñas empresas podrán acreditar estos indicadores con base en estados financieros simplificados.

Las Cámaras de Comercio acompañarán a los actores en el proceso de verificación de los requisitos habilitantes de las micro y pequeñas empresas, con el fin de ser tenidas en cuenta en los procesos de contratación en los cuales participen. En este registro, se deberá efectuar la inscripción, renovación y actualización de las micro y pequeñas empresas, a través de trámites simplificados y por medios electrónicos.

El Gobierno nacional reglamentará el Registro Simplificado, así como la tarifa reducida del mismo.

Artículo 8°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Funcionamiento de establecimientos comerciales. 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.

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.

Artículo 9°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Simplificación de trámites regionales. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias y con el objetivo de cumplir las disposiciones legales sobre formalidad empresarial, deberán:

1. Identificar los cobros no autorizados por la Ley sobre formalidad empresarial, asociados a sus trámites.

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.

3. Asegurar que no se creen cobros que no se encuentren autorizados por la Ley sobre formalidad empresarial.

4. Implementar lo señalado en el artículo 3° de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 14 de la Ley 2254 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.

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.

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.

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.

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).

Artículo 10. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Capacitaciones. 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.

Parágrafo. En los primeros escalones de la formalidad estas capacitaciones obligatorias **seguirán siendo** deducibles del impuesto de renta empresarial. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda reglamentará este artículo.

Artículo 11. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Verificación de normas de salud ocupacional. 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.

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.

Parágrafo. 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.

Artículo 12. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Evaluaciones médicas. Las evaluaciones médicas de ingreso, periódicas y de retiro a cargo del empleador serán pagadas por las Administradoras 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.

Parágrafo 1°. La evaluación médica de ingreso será pagada por el empleador. Una vez el trabajador inicie sus labores, la empresa le cobrará el costo de dicho examen a la ARL, la cual deberá asumirlo.

Parágrafo 2°. El pago por parte de la ARL no significa que la responsabilidad de hacer los exámenes médicos no estén a cargo del empleador. El empleador podrá hacer los pagos pero luego el empleador le cobrará el costo a las ARL.

Parágrafo 3°. No habrá lugar a responsabilidad alguna del empleador, en aquellos casos en que el empleado se abstenga de hacerse la evaluación médica de retiro.

Artículo 13. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Oferta institucional de las Cámaras de Comercio. Las Cámaras de Comercio tendrán en su oferta institucional programas relacionados con la elaboración y seguimiento del plan de Seguridad en el Trabajo, Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Artículo 14. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Cambio de entidad de seguridad social. Cuando el empleador realice un cambio de Administradora de Riesgos Laborales o Caja de Compensación Familiar, o cuando el trabajador decida cambiar de Empresa Promotora de Salud o Fondo de Pensiones, conforme la normativa vigente, se deberá garantizar la continuidad en la cobertura de seguridad social durante el periodo de traslado. Se entenderá como afiliado de la entidad saliente hasta el día que se haga efectiva la afiliación en la nueva entidad.

Artículo 15. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. 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 16. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2254 de 2022, el cual quedará así:

Artículo nuevo. 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, a excepción de aquellos considerados como información confidencial y/o sujeta a reserva, 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.

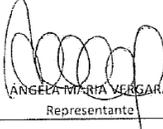
Cuando los estados financieros se depositen en la Superintendencia de Sociedades, no tendrán que ser depositados en las cámaras de comercio.

La cámara de comercio deberá conservar, por cualquier medio, los documentos mencionados en este artículo por el término de cinco años.

La entidad en que se depositen, asegurará los mecanismos necesarios para proteger el acceso a la información de manera indiscriminada por parte de terceros; especialmente aquella con carácter reservado. Solo podrá facilitar la información a terceros en caso de solicitud expresa por los organismos públicos de control o por orden judicial.

Artículo 17. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga el numeral 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 y todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 OSCAR DARIÓ PÉREZ Representante	 JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS Representante
 ÁNGELA MARÍA VERGARA Representante	 WILMER YESID GUERRERO Representante

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 570 de 2025 Cámara - 055 de 2024 Senado: “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONTINUA LA ESCALERA DE FORMALIDAD Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA DISMINUIR LOS COSTOS Y TRAMITES A CARGO DE LAS EMPRESAS”, suscrita por los Honorables Representantes ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA, JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS, ÁNGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ, WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


 ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA