



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1154

Bogotá, D. C., viernes, 28 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2026 CÁMARA

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

Bogotá D.C., agosto de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Asunto: Radicación Proyecto de Ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 154 y en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su conducto nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley número 188 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se continúa la escalera de la formalidad y se dictan otras disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas.*

Cordialmente,

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Senador
Partido Centro Democrático

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2026 CÁMARA

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. El presente proyecto de ley busca complementar la Ley de Escalera de la Formalidad (2254 de 2022) con aspectos microgerenciales. Problemas que abordan el día a día de nuevos emprendedores y empresarios que entraron a la formalidad: disposiciones anti trámites, disposiciones de funcionamiento, disposiciones sobre salud ocupacional y disposiciones de prevención del riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

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

Artículo Nuevo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo junto con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en coordinación con los ministerios y sectores administrativos, y en el marco de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, expedirá el Decreto compilatorio de todos los trámites y requisitos que deben cumplir las empresas, por sector económico y actividad productiva, incluyendo los requerimientos del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Salud y Protección social, ante las entidades del orden nacional.

El Departamento Nacional de Planeación en conjunto con las entidades del Gobierno nacional competente, determinarán una metodología de medición objetiva de los costos y tiempos de los trámites, buscando su simplificación. El costo máximo de todos los trámites exigibles a una empresa no podrá superar el porcentaje sobre las utilidades anuales que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Los Ministerios y sectores administrativos, a través de mesas sectoriales, realizarán evaluaciones quincenales de los costos, la necesidad y justificación de los trámites y requisitos impuestos a las empresas. Los resultados de estas evaluaciones serán la base para la actualización y simplificación del decreto compilatorio, proceso que será coordinado por el DAFP, de conformidad con las normas de simplificación de trámites. 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 solo 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 PRIMERO. La regulación compilatoria del orden territorial estará a cargo de cada entidad territorial y será pública en los sitios web de las gobernaciones y las alcaldías.

PARÁGRAFO SEGUNDO. 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 3º. 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.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con las entidades con competencia en materia de formalización, establecerá un plan progresivo de interoperabilidad entre las plataformas del Estado, garantizando el intercambio seguro de información entre entidades.

La información relacionada con la acreditación de una empresa formalmente constituida deberá ser consultada y verificada a través de interoperabilidad con el Registro Único Empresarial y Social (RUES), y así reducir la duplicidad documental y la mejora en los tiempos de respuesta de los trámites.

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 4º. 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 5º. 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 de forma automática reintegrar a las micro, pequeñas y medianas empresas establecidas en el Decreto número 1074 de 2015 que estén en el programa de “Escalera de formalidad” los saldos a favor originados en el impuesto de renta y sobre las ventas en un periodo no mayor a quince (15) días cuando el contribuyente lo solicite, siempre y cuando no presenten un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgos de la DIAN y el 85% de sus costos y gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan su factura mediante mecanismo de factura electrónica.

El contribuyente podrá hacer la solicitud desde el día que se presenta la declaración de renta.

ARTÍCULO 6º. 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, las cuales brindarán acompañamiento y orientación 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 preferenciales presentadas por micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), debidamente acreditadas conforme a lo establecido en el artículo 2.2.1.13.2.4 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1074 de 2015.

PARÁGRAFO PRIMERO. El valor del registro de marca establecido en este artículo, en ningún caso podrá igualar el valor de un registro de marca para alguien fuera de los tres primeros escalones de la formalidad.

La Superintendencia de Industria y Comercio, dentro de estos tres primeros escalones, establecerá tarifas preferenciales adicionales para los emprendimientos liderados por mujeres cabeza de hogar, con el fin de fomentar su formalización.

PARÁGRAFO SEGUNDO. 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 7º. 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 8º. 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 2º 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 9º. 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 10. 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 11. 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, tendrán el siguiente tratamiento según el escalón de formalidad empresarial:

Primer escalón de la formalidad: Los programas de capacitación obligatorios 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.

Segundo y tercer escalón de la formalidad: El número y periodicidad de los programas de capacitación obligatorios serán los que determinen el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo, de conformidad con las necesidades de cada sector o actividad económica, garantizando en todo caso entornos laborales saludables y seguros. Dichas capacitaciones deberán corresponder a las mínimas necesarias para el adecuado funcionamiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo y del Sistema de Riesgos Laborales.

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 12. 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 13. 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 Primero. 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 Segundo. El pago por parte de la ARL no significa que la responsabilidad de hacer los exámenes médicos no esté a cargo del empleador. El empleador podrá hacer los pagos, pero luego el empleador le cobrará el costo a las ARL.

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

Parágrafo Cuarto. Para prevenir cobros indebidos o cualquier práctica fraudulenta en el pago de las evaluaciones médicas, las ARL deberán implementar mecanismos de auditoría y verificación independientes sobre los valores cobrados y reportados. Ningún cobro podrá realizarse sin haber sido auditado y validado conforme a los criterios fijados por el Ministerio de Trabajo.

ARTÍCULO 14. 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 15. 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 16. 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 17. Modifíquese el artículo 41 de la Ley 222 de 1995, el 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.

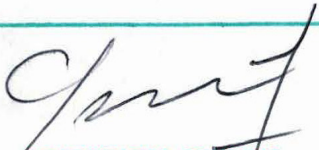
La cámara de comercio deberá conservar, por cualquier medio, los documentos mencionados en este artículo por el término de cinco años.

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 18. Con el propósito de implementar las disposiciones aquí dispuestas, y permitir la conectividad de pequeñas y medianas empresas ubicadas en todos los territorios del país, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, previa solicitud y aceptación del titular del permiso, podrá modificar la ubicación geográfica de las obligaciones de hacer vigentes a cargos de los operadores que utilizan el espectro electromagnético.

ARTÍCULO 19. 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.

El día 11 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
No. 188 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. CHRISTIAN
GARCÉS, OSCAR DARIO PÉREZ


SECRETARIO GENERAL

Atentamente,

CHRISTIAN M. HALL

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Senador
Partido Centro Democrático

4/12

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

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 las unidades productivas encuestadas es microempresa	71% quiere obtener registro mercantil
70% inició su 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

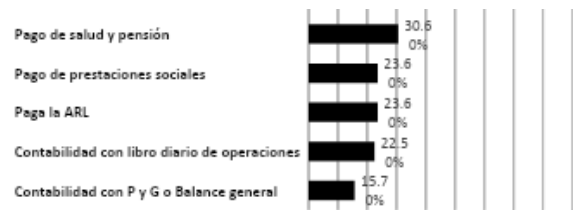
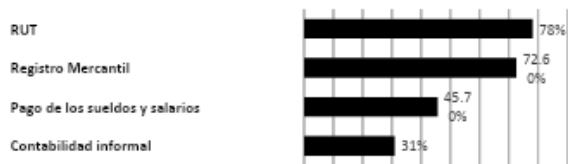
Diferentes estudios han establecido que la formalidad es una escalera y no un requerimiento específico que se cumple con la firma de un documento (Fernández, 2020). Colombia ya dio el primer paso mediante la promulgación de la Ley 2254 de 2022 de la Escalera de la Formalidad -véase sección 1.X-. Una 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, gratuidad 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 de 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 Integrada 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	Micro-negocios			
Entrada	No tiene Rut			23%	21%	21%
	No está registrado como sociedad o persona natural	60%	85%	28%	28%	53%
	No tiene licencia de funcionamiento				31%	
	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%
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%	
	No paga predial (2017)				71%	
Más utilizada	No tiene registro ni contabilidad formal	58%	84%	30%	24%	53%
	No tiene registro renovado ni contabilidad formal	59%	84%	26%		

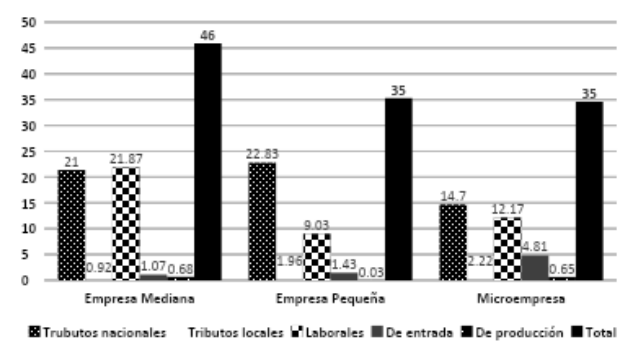
Fuente: Fedesarrollo.

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

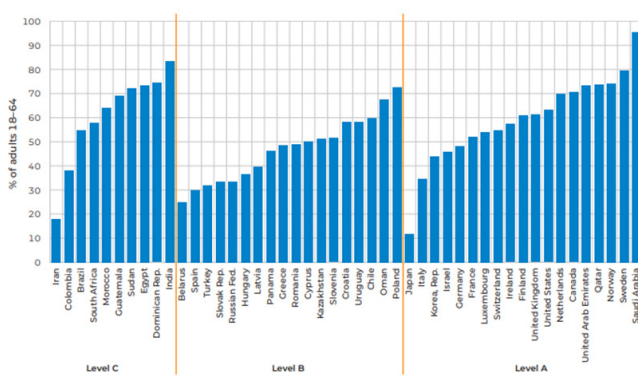
El informe Global Entrepreneurship Monitor elaborado por el Foro Económico Mundial mide el clima empresarial en todo el mundo. Colombia obtuvo la posición número 4 entre 35 países para el año 2021. Tanto en la medición del 2020 y del 2021 Colombia tuvo un porcentaje entre el 78% y 77% en cada año de 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

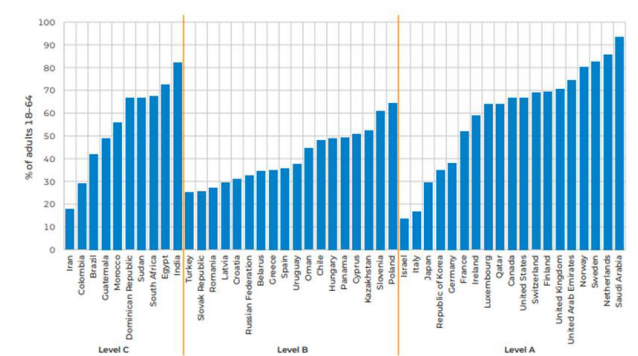
enfocado en que tan de acuerdo estaba con que en los próximos tres meses se darían más oportunidades para abrir negocios (Gráfica 3), y el segundo en qué tan fácil era abrir un negocio (gráfica 4).

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



Fuente: GEM 2022

Gráfica 4. Facilidad para abrir un negocio.

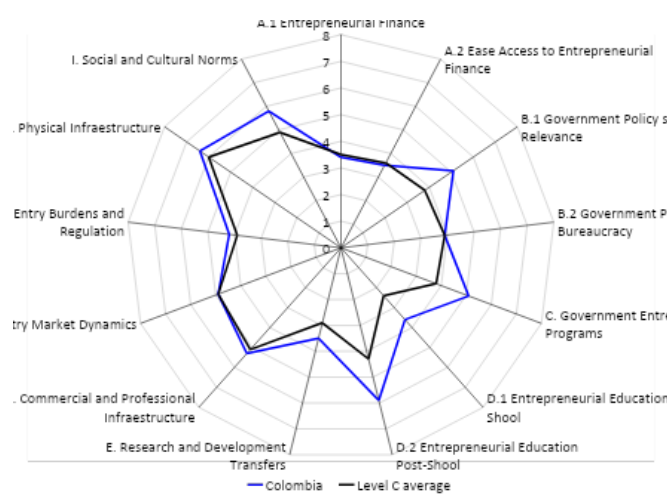


Fuente: GEM 2022

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

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

Gráfica 5. Rating de condiciones marco de emprendimiento



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

En el mercado laboral informal los mismos empresarios entrevistados estaban en etapa inicial de negocios comerciales, aunque no estaban registrados oficialmente. Muchos de estos emprendedores redujeron su producción y finalmente detuvieron su actividad empresarial entre 2020 y 2021 obstaculizando el trámite a la formalización por los altos costos. Una de las recomendaciones que hacen en el informe del GEM es facilitar el registro y el pago de impuestos justos para quienes inician un nuevo negocio. El 29% de los adultos encuestados manifestó que era fácil iniciar un negocio: proporción muy baja para las economías de la región. Además, argumentan que una de las razones por las que alguien podría optar por mantenerse en la informalidad es porque no hay financiación suficiente, por ende, la calificación que recibe Colombia en cuanto a las facilidades para la financiación es de 3.4 que deja al país con un índice inferior al de otros países del nivel C¹ del GEM.

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

formalizarse como mantenerse en el mediano y largo plazo.

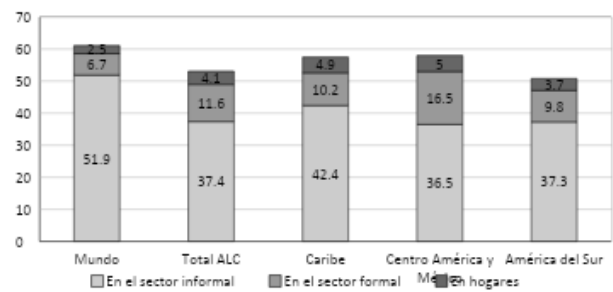
Comparativo internacional

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

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

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

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



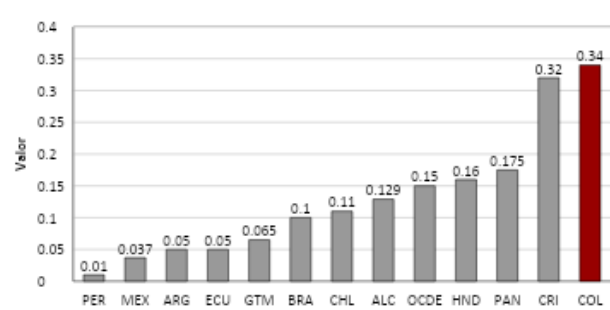
Fuente: OIT 2018

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

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 IFP² 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).

² Institutos de formación profesional.

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

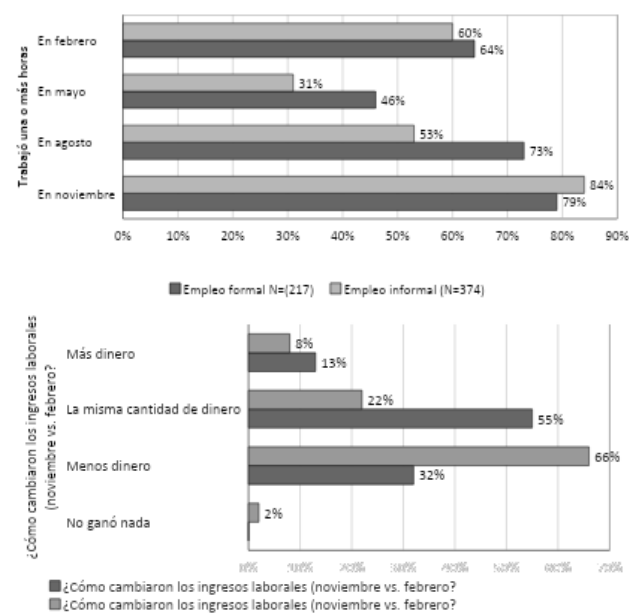
Uno de los beneficios que permite la formalización es la protección contra el crimen, la posibilidad de recurrir al sistema judicial para la resolución de conflictos en el caso de cumplimiento de contratos también incluye la titularidad y prestación de los servicios de la seguridad social para los empleadores.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

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

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 obviaidad 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 (Ulyssea, 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. Está red funge desde el 2014 y tiene como miembros a entidades el Gobierno nacional, a entidades que conforman el sistema general de seguridad social, autoridades locales, gremios y observatorios regionales de trabajo. Han hecho informes y mesas técnicas en donde se involucran interés de 120.000 personas. Dichas mesas han permitido que la información le llegue a trabajadores informales que por falta de educación en dichos temas no sabe cómo funciona. Según el Banco Mundial, en Colombia se ha encontrado una correlación entre trabajadores de bajos ingresos con conocimiento reducido no solo de 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 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				

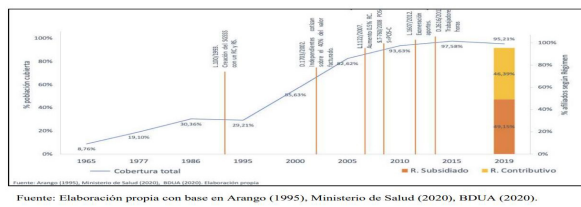
3 Es una estrategia de coordinación institucional, que tiene por finalidad garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y el desarrollo de las políticas activas de empleo, a través de la promoción, capacitación, orientación, acompañamiento, seguimiento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

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 mantenerse 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: (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.

4 Régimen Subsidiado

5 Régimen Contributivo

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 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).

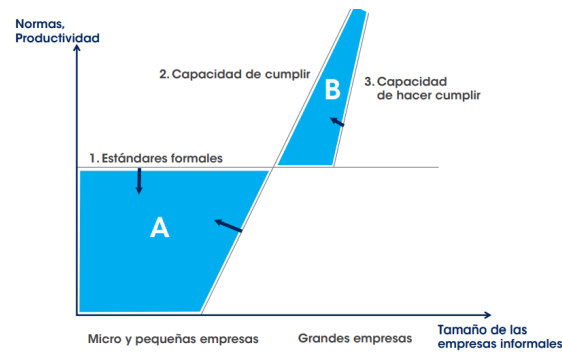
La Misión de empleo considera que, como en muchos otros países de América Latina, en Colombia la actual articulación de la protección social alrededor del estatus laboral de los trabajadores es, si bien no la única, una de las razones principales de la problemática actual. Es un obstáculo para que las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

6 Sistema General de seguridad social en salud

Gráfica 11. Principales políticas de formalización

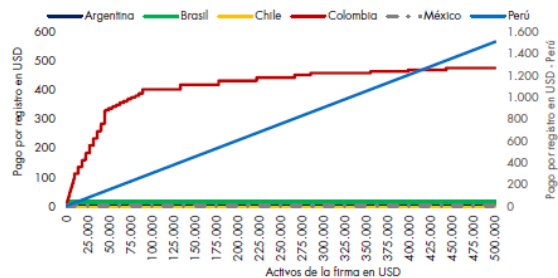


Por un lado, se ve en la gráfica que el aumento de la productividad de las micro y pequeñas empresas se podría lograr con políticas que les sirvan para el acceso a crédito asistencia técnica, capacitación y apoyo a la innovación tecnológica. Por otro lado, ayuda a la formalización que la inspección,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

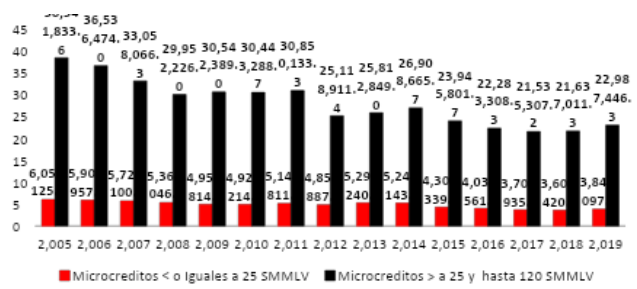
El costo de abrir una empresa equivale al 13,4% del ingreso per cápita de un habitante en el país. En países de la OCDE este valor es del 3,1%, o Chile la tiene gratuita. Además, se debe pagar la actualización anual, y pagar tarifas entre 13,7 dólares hasta 58,65 dólares por cada filial adicional que 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 esta entre 1 SMLV (\$877.803) y 120 SMMLV (\$105.336.360). Si es más de 25 SMLV no podrá estar endeudado con el Sistema Financiero en 120 SMLV (\$105.336.360).

Este mercado de microcréditos ha sido exitoso en Colombia, pero insuficiente. Entre el 2006 y el 2009 los microcréditos movían al año 2,4 billones de pesos a precios del 2019 con cerca de 402 mil créditos otorgados por año. En el siguiente quinquenio ese valor subió a los 6,1 billones de pesos con 996 mil créditos otorgados, y entre el 2015 y el 2019 ha movido 8,5 billones por año con 1,6 millones de créditos otorgados por año. El 93% de los microcréditos son préstamos menores a los 22 millones de pesos, y de estos, el promedio otorgado es de 3,8 millones de pesos por empresario. Para préstamos entre los 22 millones y los 105 millones (6,8% de los microcréditos), el promedio otorgado es de 23 millones de pesos. Al realizar un análisis de indicador de calidad de cartera por cosechas para diciembre del 2018, la cartera de microcrédito

presenta un deterioro en su primer año por debajo del 5%, mientras otras modalidades como Tarjetas de Crédito, Libre Inversión o Consumo de Bajo Monto están por encima del 6%. Incluso el microcrédito iguala el deterioro de cartera sobre la compra de vehículos.

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



Fuente: Cálculos propios con datos de la SuperFinanciera

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

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 es posible tenerlas en el primer año de funcionamiento. Se estima que el Invima recibe más de 150 mil solicitudes al año donde 1.800 cuentan con errores humanos. De igual manera, una encuesta realizada por el DNP demostró que el 56% de los empresarios no conoce las clasificaciones de sus productos para obtener un Registro, Permiso o Notificación sanitaria.

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

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

II) Requisitos aduaneros. En Colombia, el cumplimiento fronterizo para importar y exportar

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

Las nuevas empresas que vayan a exportar o importar deberán inscribirse en Ventanilla Unica 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 afiliar a cada uno de sus empleadores s 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 tardan 26 y 24 días (DNP, 2019).

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

por cesantías, un 8,3% por prima, un 4,17% por vacaciones, un 9% por parafiscalización, 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: ValoraAnalitk

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	VALOR SS
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 peligrosos, 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, auditoría, 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. Serán 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 Unidas 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 INNpuls.** INNpuls 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).

Referencias

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.

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

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.

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.

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

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

Fernández, C. (2018). Informalidad empresarial en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo. Forbes Colombia. (13 de 04 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/>

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

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.

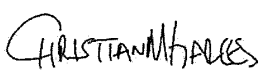
Organización Internacional del Trabajo. (2018). Políticas de Formalización en América Latina. En O. I. Trabajo, Organización Internacional del Trabajo (pág. 486). Lima: FORLAC.

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

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).

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

Cordialmente,

 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Senador Partido Centro Democrático	 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Partido Centro Democrático
---	--

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establece el derecho a la migración protegida al sistema de facturación prepago de energía eléctrica como mecanismo de prevención del sobreendeudamiento, se crean incentivos tarifarios para su adopción y se dictan otras disposiciones - Energía Prepago.

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2026.

Honorable Representante:

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS

Presidente

Cámara de Representantes

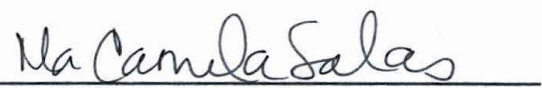
Ciudad.

Referencia: Presentación **Proyecto de Ley número 205 de 2026 Cámara**, por medio de la cual se establece el derecho a la migración protegida al sistema de facturación prepago de energía eléctrica como mecanismo de prevención del sobreendeudamiento, se crean incentivos tarifarios para su adopción y se dictan otras disposiciones - *Energía Prepago*.

Respetado señor Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, me permito someter a consideración del honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley, por medio de la cual se establece el derecho a la migración protegida al sistema de facturación prepago de energía eléctrica como mecanismo de prevención del sobreendeudamiento, se crean incentivos tarifarios para su adopción y se dictan otras disposiciones, el cual tiene como objeto facilitar la migración de los usuarios residenciales del servicio público domiciliario de energía eléctrica al sistema de comercialización prepago.

Del señor Presidente de la honorable Cámara de Representantes,


María Camila Salas Salas
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2026
CÁMARA**

por medio de la cual se establece el derecho a la migración protegida al sistema de facturación prepago de energía eléctrica como mecanismo de prevención del sobreendeudamiento, se crean incentivos tarifarios para su adopción y se dictan otras disposiciones - Energía Prepago.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el derecho de los usuarios residenciales del servicio público domiciliario de energía eléctrica a migrar de manera protegida al sistema de comercialización prepago cuando se encuentren en riesgo de sobreendeudamiento, así como crear incentivos tarifarios que promuevan su adopción voluntaria, sin perjuicio de la regulación vigente sobre dicha modalidad.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Esta ley aplica a las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica y a los usuarios residenciales de los estratos 1, 2 y 3 conectados al Sistema Interconectado Nacional o a Zonas No Interconectadas. Se exceptúan de la presente ley los usuarios no residenciales, industriales y comerciales, así como los bienes de especial protección constitucional a los que la jurisprudencia ha reconocido continuidad reforzada del servicio, tales como hospitales, centros educativos y establecimientos carcelarios, sin perjuicio de que puedan acceder voluntariamente a la modalidad prepago en los términos de la regulación vigente.

Artículo 3º. Derecho a la migración protegida. Todo usuario residencial que acumule la falta de pago de dos (2) períodos de facturación consecutivos será priorizado por la empresa prestadora para hacer la conversión al sistema de comercialización prepago como alternativa, antes de iniciar el trámite de suspensión del servicio. La empresa prestadora no podrá suspender el servicio a un usuario que haya manifestado su voluntad de acogerse a la migración protegida mientras se surte el trámite de instalación del medidor, el cual no podrá exceder quince (15) días hábiles.

Artículo 4º. Deber de información y oferta activa. Al momento de alcanzar el umbral de mora temprana, la empresa prestadora deberá informar al usuario, por al menos dos (2) medios distintos entre factura, mensaje de texto, correo electrónico o llamada telefónica, sobre: a) el estado de su mora; b) su derecho a acogerse a la migración protegida; c) el incentivo tarifario aplicable de acuerdo con el artículo 7º; y d) su derecho a permanecer en el sistema pospago y acceder, alternativamente, a planes de pago por cuotas, sin que la oferta de migración protegida sea condición para acceder a estos últimos.

Artículo 5º. Instalación del medidor sin barrera de entrada. Cuando la migración se realice en el marco de la migración protegida de que trata esta ley, el costo de instalación del medidor prepago será financiado por la empresa prestadora y podrá ser recuperado mediante abonos diferidos, sin intereses, distribuidos en un plazo no menor a doce (12) meses dentro de las recargas que efectúe el usuario, sin que en ningún caso el abono mensual por este concepto supere el diez por ciento (10%) del valor de cada recarga.

Artículo 6º. Consumo básico de subsistencia. En las viviendas donde resida un sujeto de especial protección constitucional (niños, niñas y adolescentes, personas mayores de sesenta y cinco (65) años, personas con discapacidad, o personas con enfermedades que requieran equipos médicos dependientes de energía eléctrica) debidamente acreditado ante la empresa prestadora, el suministro de energía eléctrica bajo la modalidad prepago no podrá interrumpirse totalmente por agotamiento del saldo. La empresa deberá garantizar un consumo básico de subsistencia, entendido como la cantidad mínima de energía eléctrica que debe permanecer disponible aun con saldo agotado, que defina la CREG atendiendo a la zona climática de la vivienda, en un plazo no mayor a seis (6) meses

contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley. El consumo básico de subsistencia no exime al usuario de su obligación de pago y su valor podrá ser cobrado dentro de las recargas posteriores, en las condiciones que fije la CREG.

Artículo 7°. Incentivo tarifario. Los usuarios que se acojan a la migración protegida tendrán derecho a un descuento no inferior al cinco por ciento (5%) ni superior al quince por ciento (15%) sobre el componente de comercialización de la tarifa, según la escala que para el efecto establezca la CREG dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 8°. Reversibilidad. El usuario que haya migrado bajo la modalidad de migración protegida conserva el derecho a regresar al sistema de facturación pospago en cualquier momento, sin penalización ni cobro adicional distinto al saldo pendiente de amortización del medidor de que trata el artículo 5°, en los términos que disponga la CREG.

Artículo 9°. Prohibición de tratos discriminatorios. La empresa prestadora no podrá condicionar la prestación de otros servicios, la vinculación a programas sociales, ni el acceso a planes de pago, a la aceptación de la migración protegida. Se prohíbe cualquier práctica que estigmatice o identifique públicamente a los usuarios que se acojan a esta modalidad.

Artículo 10. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la CREG, en el marco de sus competencias, supervisarán el cumplimiento de esta ley y publicarán un reporte anual con el número de migraciones protegidas realizadas, los descuentos tarifarios aplicados y el estado de cumplimiento del consumo básico de subsistencia, discriminado por departamento y empresa prestadora.

Artículo 11. Vigencia. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



María Camila Salas
Representante a la Cámara por Bolívar
Partido Conservador Colombiano

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de Agosto del año 2026

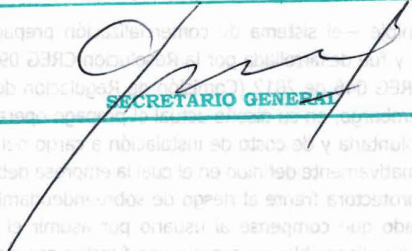
Ha sido presentado en este despacho

Proyecto de Ley X Ato Legislativo _____

No. 205 Con su corres. _____

Exposición de Motivos, suscrito Por: HIL MARIA

CAMILA SALAS


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear un derecho de migración protegida hacia la modalidad de facturación prepago del servicio público domiciliario de energía eléctrica, activable en una etapa temprana de la mora del usuario y antes de la suspensión del servicio, junto con un incentivo tarifario que haga atractiva su adopción voluntaria.

Diagnóstico

El problema estructural: de la mora a la deuda impagable

El sistema de facturación pospago, combinado con plazos de suspensión que en la práctica se extienden más allá de lo razonable, permite que la mora de un usuario residencial se acumule período tras período hasta convertirse en una deuda de imposible pago. La propia Corte Constitucional identificó este patrón como un problema estructural: en la Sentencia T-761 de 2015, la Corte encontró que empresas prestadoras incumplieron su obligación de suspender oportunamente el servicio, permitiendo que se consolidara una deuda millonaria en cabeza del usuario, en contravía del artículo 140 de la Ley 142 de 1994 (Corte Constitucional, 2015). El resultado no es solamente financiero: el usuario termina expuesto a reporte negativo en centrales de riesgo, cobro jurídico y, eventualmente, embargo de bienes. La prensa regional ha documentado que comercializadoras que operan en el Caribe colombiano –entre ellas la que atiende a Bolívar– reportan a sus usuarios morosos en Datacrédito, con el efecto de limitar de forma duradera su acceso a crédito formal (El Universal, 2023).

La respuesta regulatoria disponible –el sistema de comercialización prepago– existe desde el Decreto número 3735 de 2003 y fue desarrollada por la Resolución CREG 096 de 2004, modificada por la Resolución CREG 046 de 2012 (Comisión de Regulación de Energía y Gas [CREG], 2004, 2012). Sin embargo, en su diseño actual el prepago opera como una opción comercial de solicitud voluntaria y de costo de instalación a cargo del suscriptor, sin que exista un momento normativamente definido en el cual la empresa deba ofrecerlo activamente como alternativa protectora frente al riesgo de sobreendeudamiento, y sin un incentivo tarifario diferenciado que compense al usuario por asumir el cambio. El resultado es que la figura, aunque disponible, no cumple una función preventiva: llega, cuando llega, después de que el usuario ya identificó por sí mismo el problema, y no como una oferta institucional en el momento en que la mora empieza a acumularse.

La crisis financiera del sector y su expresión aguda en el Caribe y en Bolívar

El deterioro financiero del sector agrava el problema y hace más urgente una herramienta preventiva. El Comité Intergremial de Energía –integrado por Andesco, Acolgen, Andeg, Asocodis, Naturgas y Ser Colombia– advirtió que, con corte a febrero de

2026, la deuda acumulada del Gobierno nacional con el sector energético ascendía a 9,2 billones de pesos, distribuidos en 3,5 billones por subsidios no pagados, 2,2 billones por opción tarifaria, 1,4 billones de deuda oficial y 2,1 billones asociados a la crisis de la comercializadora Air-e (El Universal, 2026). Ese deterioro presiona a las empresas prestadoras a acelerar los cortes y el cobro jurídico frente a los usuarios morosos, precisamente los que menos capacidad tienen de absorber una deuda consolidada.

La situación es particularmente aguda en el departamento de Bolívar. El 12 de junio de 2026, en una Audiencia Pública convocada por el Senado de la República en Cartagena, el gobernador de Bolívar y el alcalde de la capital exigieron a la agenda legislativa del nuevo periodo presidencial la creación de un Fondo de Salvamento Nacional y el desmonte del régimen tarifario que afecta a Afinia, advirtiendo que el bloque de congresistas costeños condicionaría la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 a una solución estructural y financiada (El Tiempo, 2026a). Afinia, comercializador que atiende a Bolívar y a otros departamentos del Caribe, proyectó un déficit de entre 1,5 y 1,8 billones de pesos para 2026 (Valora Analitik, 2025), y su gerencia ha señalado que el 92% de la subnormalidad eléctrica del país se concentra en la región Caribe, atribuyendo la crisis a condiciones socioeconómicas estructurales antes que a un problema exclusivamente tarifario (El Tiempo, 2026b). Como respuesta a ese deterioro, desde el 1 de agosto de 2026 se escindió del mercado de Afinia una nueva comercializadora, Energía Atenea, que asumirá la operación en 35 municipios del Caribe, 10 de ellos en Bolívar (El Heraldo, 2026).

Este proyecto no pretende resolver esa crisis estructural, que hoy se discute en el Senado y en la negociación del Plan Nacional de Desarrollo; su función es distinta y complementaria: proteger de manera inmediata al usuario residencial que, en medio de ese deterioro sectorial, corre el riesgo de que su propia mora se convierta en una deuda impagable antes de que la solución estructural llegue.

Fundamento constitucional y jurisprudencial

La competencia del Congreso: reserva de ley del régimen de servicios públicos

El artículo 367 de la Constitución Política asigna expresamente al Congreso, mediante reserva de ley, la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad, financiación y régimen tarifario, así como la determinación de las entidades competentes para fijar las tarifas. La Corte Constitucional ha precisado que, si bien el régimen tarifario es un asunto indelegable del Congreso, la fijación puntual y técnica de las tarifas sí puede atribuirse por ley a comisiones de regulación especializadas —en el caso de la energía eléctrica, la CREG—, en tanto esa fijación consiste en aplicar, mediante fórmulas técnicas y operativas, los criterios que el propio legislador definió previamente (Corte Constitucional, 2025). En el mismo sentido, el Consejo

de Estado suspendió en 2023 un decreto presidencial que pretendía asumir funciones tarifarias reservadas por la Ley 142 de 1994 a la CREG, confirmando que esa competencia técnica corresponde al regulador únicamente por virtud de la delegación que le hizo el Congreso, y no al Ejecutivo por decisión propia (El Colombiano, 2023).

El presente proyecto respeta con precisión esa división de competencias: el Congreso ejerce su reserva de ley al crear el derecho a la migración protegida, fijar el umbral de mora que lo activa y ordenar la existencia de un incentivo tarifario, mientras que el cálculo técnico del porcentaje exacto del descuento se delega en la CREG, dentro de un rango legal, exactamente como ya ocurre con el resto del régimen tarifario del sector.

El derecho al mínimo vital y la continuidad del servicio

La Corte Constitucional ha reconocido de manera reiterada que el servicio de energía eléctrica, pese a no estar en el catálogo de derechos fundamentales por conexión directa, adquiere ese carácter cuando su ausencia compromete la vida digna, la salud o la vivienda adecuada. En la Sentencia T-206 de 2021, la Corte reiteró que la energía eléctrica constituye un bien público esencial e indispensable para el desenvolvimiento de las actividades sociales y económicas del país, y una condición de la faceta de habitabilidad del derecho a la vivienda digna (Corte Constitucional, 2021). En la misma línea, la Corte ha sostenido que el derecho de las empresas prestadoras a suspender el servicio por falta de pago es relativo y debe ceder frente a la situación de sujetos de especial protección constitucional, exigiendo valorar la vulnerabilidad del usuario y el carácter voluntario o involuntario de la mora antes de proceder al corte (Corte Constitucional, 2015).

Este proyecto traduce esa jurisprudencia en una regla legal expresa: fija un umbral temprano —el segundo período de facturación en mora— en el cual la empresa debe ofrecer la migración protegida, en lugar de esperar al punto en el que la deuda ya es difícil de honrar; y codifica en la ley, y no solo en resolución administrativa, la garantía de un consumo básico de subsistencia para sujetos de especial protección constitucional aun bajo la modalidad prepago, siguiendo el estándar fijado por la Corte en materia de mínimo vital energético.

Experiencia comparada

El diseño del proyecto se apoya, además del diagnóstico nacional, en evidencia técnica y en lecciones regulatorias de otras jurisdicciones que han utilizado la facturación prepago como herramienta de gestión de mora en el sector eléctrico.

Sudáfrica: evidencia rigurosa de que el prepago reduce la mora sin sacrificar el acceso

La evaluación aleatorizada más citada sobre esta materia es la realizada en Ciudad del Cabo entre 2014 y 2016, en alianza entre investigadores y el gobierno municipal, sobre más de cuatro mil hogares de ingresos bajos y medios. Antes de la intervención,

más de la mitad de las facturas de esos hogares se pagaban con retraso y una quinta parte había sufrido desconexión por mora (Jack & Smith, 2016). Tras la migración a medidores prepago, el consumo de electricidad de los hogares se redujo en promedio un 14%, pero la empresa prestadora recuperó una mayor proporción de lo facturado, con mejoras más marcadas precisamente entre los usuarios de menores ingresos y con historial de mora (Jack & Smith, 2016). La evidencia sudafricana confirma la premisa central de este proyecto: dirigir el prepago hacia los usuarios morosos, y no solo ofrecerlo como opción general, es lo que produce el mayor beneficio tanto para el usuario como para el prestador.

Reino Unido: lo que enseña la migración forzada sin salvaguardas

El caso británico ofrece la lección inversa e igualmente valiosa: qué ocurre cuando el prepago se impone sin protecciones adecuadas. Tras evidenciarse un patrón de instalaciones forzadas de medidores prepago en hogares vulnerables, el regulador Ofgem hizo obligatorio en 2023 un Código de Práctica que prohíbe la instalación involuntaria en hogares de personas mayores de 75 años sin apoyo y en viviendas con menores de dos años, y ordenó avanzar hacia la eliminación del recargo que históricamente pagaban los usuarios en prepago frente a quienes pagaban por domiciliación bancaria (Ofgem, 2023). Este proyecto incorpora esa lección de manera preventiva: la migración protegida es siempre voluntaria y ofrecida por la empresa, nunca impuesta; la instalación del medidor no genera un costo inicial para el usuario; y en lugar de un recargo, el usuario recibe un descuento tarifario por acogerse a la modalidad.

América Latina: por qué un incentivo tarifario autofinanciado y no un subsidio

La experiencia regional desaconseja resolver este tipo de problemas mediante subsidios generalizados con cargo al presupuesto público. Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo muestran que, en promedio, de cada 10 dólares gastados en subsidios energéticos en América Latina y el Caribe, apenas 1 dólar llega efectivamente al 20% más pobre de los hogares, mientras el resto beneficia a hogares de mayores ingresos con más electrodomésticos y mayor consumo (Robles, 2015, como se citó en Cemerí, 2022). Esta evidencia refuerza la decisión de diseño de este proyecto: en lugar de crear un subsidio nuevo con cargo al Presupuesto General de la Nación, el incentivo tarifario se autofinancia con el ahorro que la propia empresa obtiene en gestión de cartera morosa, cobro jurídico y reconexión, dirigiéndose exactamente a quien lo necesita —el usuario en riesgo de sobreendeudamiento— sin las fugas de focalización que la literatura ha documentado en los subsidios energéticos generalizados de la región.

Problemática para resolver

El presente proyecto busca solucionar una falla del actual sistema de facturación del servicio público domiciliario de energía eléctrica que permite que la mora de los usuarios residenciales se acumule

progresivamente hasta convertirse en una deuda de difícil o imposible pago, generando consecuencias económicas y sociales desproporcionadas para hogares de menores ingresos.

Aunque el ordenamiento jurídico colombiano contempla desde hace más de dos décadas la modalidad de comercialización prepago, su utilización depende exclusivamente de la iniciativa del usuario y del pago previo de los costos de instalación del medidor, lo que limita considerablemente su utilización como herramienta preventiva frente al sobreendeudamiento. En consecuencia, la migración suele producirse cuando la deuda ya se encuentra consolidada o cuando el usuario enfrenta procesos de suspensión del servicio, cobro jurídico o reporte en centrales de riesgo.

Esta situación se agrava en el contexto de la actual crisis financiera del sector eléctrico, particularmente en la región Caribe, donde las empresas comercializadoras enfrentan elevados niveles de cartera y mayores presiones para adelantar procesos de suspensión del servicio y recuperación de cartera, incrementando el riesgo de exclusión financiera de miles de hogares vulnerables.

El proyecto no pretende modificar el modelo tarifario colombiano ni sustituir las reformas estructurales que actualmente se discuten para el sector energético. Su propósito es introducir una herramienta preventiva de protección al usuario residencial que permita intervenir antes de que la mora evolucione hacia un escenario de sobreendeudamiento, garantizando al mismo tiempo la continuidad del servicio para los sujetos de especial protección constitucional y reduciendo los costos asociados a la cartera morosa para las empresas prestadoras.

Beneficios de la iniciativa

La presente iniciativa genera beneficios tanto para los usuarios residenciales como para las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica y para el propio sistema eléctrico nacional.

En primer lugar, previene el sobreendeudamiento de los hogares de menores ingresos mediante una intervención temprana que evita la acumulación progresiva de obligaciones de difícil pago.

En segundo lugar, protege el derecho al mínimo vital y favorece la continuidad del servicio para personas en condición de vulnerabilidad, especialmente niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y usuarios que dependen de equipos médicos alimentados por energía eléctrica.

En tercer lugar, fortalece la cultura de pago y facilita la recuperación de cartera por parte de las empresas prestadoras, disminuyendo los costos derivados de procesos de suspensión del servicio, reconexión, cobro jurídico y recuperación de obligaciones vencidas.

En cuarto lugar, crea incentivos económicos para la adopción voluntaria del sistema prepago, eliminando barreras de entrada como el pago inmediato del medidor e introduciendo descuentos tarifarios financiados con las eficiencias operativas derivadas de una mejor gestión de cartera.

Finalmente, fortalece la protección de los usuarios sin alterar las competencias regulatorias de la CREG, respetando el modelo institucional previsto en la Constitución y en la Ley 142 de 1994.

Declaración de impedimento

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se deja constancia de que el presente proyecto de ley contiene disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal encaminadas a establecer un mecanismo preventivo de protección para los usuarios residenciales del servicio público domiciliario de energía eléctrica mediante el derecho a la migración protegida hacia el sistema de facturación prepago.

Las medidas propuestas son aplicables de manera general a todos los usuarios y empresas comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la ley, sin generar beneficios particulares, directos o específicos para los congresistas o sus familiares dentro de los grados previstos en la ley.

Lo anterior se entiende sin perjuicio del deber que tiene cada congresista de evaluar individualmente la existencia de eventuales conflictos de interés durante el trámite legislativo.

Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley está integrado por once (11) artículos. El artículo 1° define el objeto de la ley.

El artículo 2° establece el ámbito de aplicación de la ley, precisando las empresas prestadoras y los usuarios beneficiarios, así como las excepciones aplicables a determinados usuarios y bienes de especial protección constitucional.

El artículo 3° crea el derecho a la migración protegida, fija el umbral de mora para su activación y prohíbe la suspensión del servicio mientras se adelanta el proceso de instalación del sistema prepago.

El artículo 4° establece el deber de información y de oferta activa por parte de las empresas prestadoras, garantizando que el usuario conozca oportunamente las alternativas disponibles para evitar el sobreendeudamiento.

El artículo 5° regula la instalación del medidor prepago, eliminando la barrera económica de entrada mediante un esquema de financiación diferida y sin intereses para el usuario. El artículo 6° incorpora la garantía de un consumo básico de subsistencia para los sujetos de especial protección constitucional que accedan a la modalidad prepago, preservando el mínimo vital y la continuidad del servicio.

El artículo 7° crea un incentivo tarifario para los usuarios que se acojan a la migración protegida y

delega en la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la determinación de la escala aplicable dentro de los parámetros fijados por la ley.

El artículo 8° reconoce el derecho del usuario a regresar en cualquier momento al sistema de facturación pospago, sin penalizaciones, garantizando la reversibilidad de la medida. El artículo 9° prohíbe cualquier trato discriminatorio o estigmatizante hacia los usuarios que opten por la modalidad prepago y garantiza que dicha decisión no afecte el acceso a otros servicios o beneficios.

El artículo 10 asigna a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) las funciones de supervisión, seguimiento y publicación de información sobre la implementación de la ley.

El artículo 11 establece la vigencia y derogatorias.

Impacto fiscal

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no ordena apropiaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación, no crea nuevas entidades públicas ni establece subsidios financiados con recursos fiscales.

El incentivo tarifario previsto en la iniciativa no constituye un subsidio presupuestal, sino un mecanismo regulatorio cuya implementación corresponde a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), dentro del rango definido por la ley y bajo criterios de sostenibilidad económica del servicio. El proyecto parte de la premisa de que dicho incentivo podrá financiarse mediante las eficiencias generadas por la reducción de cartera morosa, menores costos de suspensión y reconexión del servicio y la disminución de procesos de cobro jurídico, sin trasladar cargas adicionales al Presupuesto General de la Nación.

Las funciones de supervisión y seguimiento asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la CREG serán ejercidas dentro de las competencias y capacidades institucionales existentes, sin requerir la creación de nuevas estructuras administrativas ni gastos permanentes de funcionamiento.

En consecuencia, la iniciativa resulta compatible con el principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política y satisface los requisitos establecidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

María Camila Salas Salas
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

REFERENCIAS

Normativa

CEMERI. (2022, 12 de septiembre). Precio de la electricidad en América Latina. <https://cemerl.org/>

mapas/m-cuanto-cuesta-electricidad-latinoamerica-kt

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006.

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

Comisión de Regulación de Energía y Gas [CREG]. (2004). Resolución CREG 096 de 2004, por la cual se dictan disposiciones sobre el sistema de comercialización prepago.

Comisión de Regulación de Energía y Gas [CREG]. (2012). Resolución CREG 046 de 2012, por la cual se modifica la Resolución CREG 096 de 2004.

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-761 de 2015.

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia T-206 de 2021.

Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia C-364 de 2025.

El Colombiano. (2023, 3 de marzo). Petro no puede tomarse la Creg: Consejo de Estado suspende decreto presidencial.

El Heraldó. (2026, 5 de julio). Energía Atenea, ¿un nuevo salvavidas de EPM ante crisis energética en el Caribe?

El Tiempo. (2026a, 12 de junio). Mandatarios del Caribe exigen un fondo de salvamento nacional y que se desmonte el régimen tarifario para el servicio de energía.

El Tiempo. (2026b, 26 de mayo). La compleja realidad socioeconómica que asfixia el servicio eléctrico en el Caribe, según Ricardo José Arango, gerente general de Afinia.

El Universal Cartagena. (2023, 12 de julio). ¡Pilas! Morosos del servicio de energía serán reportados en Datacrédito.

El Universal Cartagena. (2026, 17 de marzo). Deudas oficiales tienen “ahogadas” a empresas del sector energético.

Jack, B. K., & Smith, G. (2016). Charging ahead: Prepaid electricity metering in South Africa [Resumen de evaluación]. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/prepaid-electricity-meters-decrease-electricity-use-and-recover-utility-revenue-south>

Ministerio de Minas y Energía de Colombia. (2025, 21 de octubre). Gobierno nacional radica proyecto de ley en el Congreso de la República para transformar el sector energético colombiano y bajar las tarifas de energía.

Ministerio de Minas y Energía de Colombia. (2025, 16 de diciembre). Proyecto de ley del Gobierno nacional para tarifas de energía justa pasa a segundo debate en la Cámara de Representantes.

Ofgem. (2023, 13 de septiembre). New prepayment meter rules extend protections for vulnerable people. <https://www.ofgem.gov.uk/publications/new-prepayment-meter-rules-extend-protections-vulnerable-people>

Presidencia de la República de Colombia. (2003). Decreto número 3735 de 2003, por el cual se reglamenta el artículo 64 de la Ley 812 de 2003.

Valora Analitik. (2025, 30 de noviembre). Afinia revela de cuánto será su déficit en 2026 y plantea solución para energía en el Caribe.

CONTENIDO

Gaceta número 1154 - Viernes, 28 de agosto de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 188 de 2026 Cámara, por medio de la cual se continúa la escalera de la formalidad y se dictan otras disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas	1
Proyecto de Ley número 205 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establece el derecho a la migración protegida al sistema de facturación prepago de energía eléctrica como mecanismo de prevención del sobreendeudamiento, se crean incentivos tarifarios para su adopción y se dictan otras disposiciones - Energía Prepago	18