



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 2122

Bogotá, D. C., martes, 3 de diciembre de 2024

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
309 DE 2024 SENADO*por medio de la cual se crea el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación media.*

Bogotá D.C., 2 de diciembre de 2024

Honorable Senador

**PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS**

Presidente de la Comisión Sexta Constitucional

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al proyecto de Ley No. 309 de 2024 Senado "Por medio de la cual se crea el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación media".

Respetado señor presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República y de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de Ley No. 309 de 2024 Senado "Por medio de la cual se crea el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación media".

Atentamente,

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL  
Senador de la República

## I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La iniciativa legislativa "Por medio de la cual se crea el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación media" fue radicada el 6 de noviembre de 2024, por los Honorables Senadores Juan Carlos Garcés Rojas y Norma Hurtado Sánchez, posteriormente fue acompañada por el Senador Julio Alberto Elías Vidal, actos que se comunicaron mediante las gacetas [Gac. n 1936/2024](#) y [GAC N 1936/2024](#).

Finalmente, fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, bajo el radicado PL 309 DE 2024 Senado, el cual me fue asignado como único ponente, el pasado 20 de Noviembre de 2024.

## II. OBJETO

El presente proyecto tiene por objeto fortalecer la educación financiera de niños, niñas, jóvenes y adolescentes, creando el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación básica y media.

## III. ANTECEDENTES.

Desde la creación de la constitución de 1991 hasta la fecha son múltiples las cátedras que se han creado a través de la ley e incluso por medio de la misma constitución. Es así como la misma constitución en su artículo 41, estableció como obligatorio que, en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, sea obligatorio el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Este antecedente ha sido el preámbulo para que a través de la ley se hayan creado diferentes asignaturas obligatorias para los estudiantes colombianos.

No obstante, el mencionado no es el único antecedente, entre los antecedentes más recientes podemos observar cátedras como, la cátedra de la paz, la cual fue creada por la Ley 1732 de 2015 y se estableció como una cátedra de obligatorio cumplimiento en todas las instituciones educativas del país. De igual forma, en otros antecedentes encontramos, la política de enseñanza de las competencias ciudadanas creada por medio de la Ley 1474 de 2011, la Cátedra de Seguridad Vial creada en la Ley 1503 de 2011 y la Cátedra de Educación para la Sexualidad creada en la Ley 1146 de 2007, entre otras.

Al respecto de la materia objeto del presente proyecto de ley, se debe advertir que han existido iniciativas legislativas similares en los proyectos de ley 049 de 2014 Senado y 338 de 2021 Cámara, no obstante, ninguna de las iniciativas se ha convertido en ley debido a los términos perentorios que rigen el proceso legislativo.

Si bien tanto en la ley 1450 de 2011 y en la ley 1735 de 2014 existen disposiciones tendientes al desarrollo de competencias básicas de educación económica y financiera y en la actualidad existen algunos programas como la herramienta Nueva Pangea y la Guía 26, a la fecha no existe una ley que implemente un programa que se dedique exclusivamente a abordar la materia de manera permanente a nivel nacional.

**IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. CONTEXTO COLOMBIANO**

La educación financiera en Colombia es un tema fundamental que, a pesar de su creciente relevancia, aún enfrenta grandes desafíos. En un contexto económico caracterizado por la desigualdad, el alto índice de pobreza y la informalidad laboral, es crucial que los ciudadanos cuenten con las herramientas necesarias para tomar decisiones informadas sobre sus finanzas. Sin embargo, en Colombia, gran parte de la población carece de formación financiera básica, lo que limita su capacidad para manejar eficientemente sus recursos, ahorrar, invertir o enfrentar imprevistos económicos. La falta de educación financiera contribuye a la perpetuación de ciclos de endeudamiento y pobreza, afectando no solo el bienestar individual, sino también el desarrollo económico del país. Por lo tanto, resulta urgente impulsar programas educativos que promuevan el conocimiento financiero desde temprana edad, para garantizar un futuro más estable y próspero para todos los colombianos.

Para el 2012 Colombia participó en el Programa Internacionalización de Evaluación (PISA) <sup>1</sup> Para evaluar los niveles de alfabetización financiera de los estudiantes de educación media y secundaria, se realizaron mediciones que, lamentablemente, posicionaron a Colombia en el último lugar entre los 18 países participantes. Con un puntaje de 379, el país se ubicó por debajo del promedio de los 13 países de la OCDE, cuyo puntaje fue de 500, esto alertó la necesidad de mejorar las capacidades financieras en Colombia, lo que llevó a la creación de la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera en 2017. En 2020, se oficializó la Política Nacional de Educación Económica y Financiera, cuyo objetivo es integrar los servicios financieros en la vida cotidiana y fomentar la inclusión financiera. En 2021, se formó la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica, y en 2023, se estableció la Subcomisión de Educación Económica y Financiera para fortalecer la educación en este ámbito.

<sup>1</sup> OECD (2013), PISA 2012 Results: Students and Money Financial Literacy Skills for the 21st century. Paris.

Sin embargo, estos esfuerzos no han sido eficaces para una educación financiera oportuna ni constructiva. En una encuesta realizada por el Banco Mundial en 2013<sup>2</sup>, se encontró una brecha significativa entre la intención de adoptar conductas financieras responsables y lo que realmente hace la población colombiana para enfrentar diversos imprevistos. La encuesta reveló que el 94% de los encuestados realizaba algún tipo de presupuesto y solo el 23% sabía con precisión sus egresos recientemente. Además, el 88% se mostraba preocupado por su futuro financiero, pero solo el 41% había planeado sus gastos para su jubilación. Sorprendentemente, solo 1 de cada 5 colombianos era capaz de afrontar gastos imprevistos.

Para el 2019, una encuesta de medición de capacidades financieras de Colombia realizada por el banco de desarrollo y América Latina y el Caribe (CAF)<sup>3</sup> confirmó que el 63.5% de la población no había podido ahorrar y que el 59.8% no podría hacer frente a un gasto imprevisto sin la ayuda de un crédito o un familiar, uno de cada diez colombianos afirma no tener un plan de jubilación, y solo el 17% se siente muy seguro de haber hecho un buen trabajo en cuanto a la planificación financiera para su retiro. Finalmente, la encuesta revela que apenas el 1.4% de los colombianos adquiere productos de inversión financiera, como bonos o fondos de inversión, entre otros.

Para el 2023, en encuesta diseñada por el Banco de la República y aplicada por la firma Invamer, entre el 11 de mayo y el 1 de junio de 2023, en los municipios de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla<sup>4</sup> reveló que el nivel educativo es uno de los factores más determinantes a la hora de tomar decisiones financieras. Por ejemplo, los colombianos con educación superior tienen una tasa de respuestas correctas del 19.4%, significativamente superior a la de aquellos con solo educación primaria (7.6%) o secundaria (15.8%). Además, los colombianos con educación universitaria y los que tienen acceso a educación secundaria obtuvieron tasas de acierto del 47.8% y del 44.5%, respectivamente, mucho más altas que las de quienes solo tienen educación primaria (23.7%). Estos resultados permiten inferir una correlación positiva entre el nivel educativo y el conocimiento de conceptos económicos y financieros.

<sup>2</sup> Reddy, R, Bruhn, M. & Tan, C. (2013), "Financial Capability in Colombia: Results from a National Survey on Financial Behaviors, attitudes, and knowledge." (Washington: World Bank).

<sup>3</sup> Tenjo, M. F., & Mejía, D., (2021, April 26). Encuesta de medición de capacidades financieras de Colombia 2019. Caracas: Superintendencia Financiera de Colombia y CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1717> <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/3552dad8-bf61-4716-8c1a-ebcb82a0314e/content>

Los resultados de esta encuesta tampoco son muy alentadores, revela que una gran parte de la población carece de las herramientas básicas necesarias para tomar decisiones económicas y financieras acertadas, lo que es esencial para mejorar su bienestar y protegerse ante choques económicos o inflacionarios. Esto resalta la urgente necesidad de reforzar la educación económica y financiera en el país pues el nivel de alfabetización financiera presenta variaciones significativas entre diferentes grupos demográficos, siendo influenciado por factores como la edad, el género, el nivel educativo y la situación laboral. Enfatizan la urgencia de seguir desarrollando iniciativas para mejorar la educación económica y financiera en Colombia. La implementación de estas políticas debería tener por objetivo reducir las disparidades existentes y promover un bienestar financiero más equitativo en la población.

En encuesta realizada por la Superintendencia Financiera de Colombia entre noviembre y diciembre de 2023<sup>5</sup>, el 29.6% de los encuestados afirmó saber cómo calcular los intereses de un préstamo bancario, mientras que el 63.7% no lo sabe. Esto refleja una falta de comprensión que podría llevar a decisiones financieras erróneas. Aunque el 73.6% considera importante aprender sobre educación financiera, solo el 20.4% ha buscado activamente información. La Superintendencia recomienda crear programas educativos que incluyan conceptos básicos, planificación financiera, prevención de fraudes y que sean breves, flexibles y accesibles.

Santiago Rodríguez Roga, experto en finanzas personales, investigó el conocimiento financiero en colegios públicos y privados de Bogotá D, C <sup>6</sup>, revelando que es bajo, especialmente en colegios públicos, debido a la calidad educativa. Rodríguez enfatiza la necesidad de enseñar educación financiera desde temprana edad, usando ejemplos prácticos en casa como compras y gestión de gastos. Señala que los padres deben dar autonomía financiera para fomentar el aprendizaje real. Además, subraya la importancia de la educación financiera para la inclusión financiera y destaca el ahorro como un hábito esencial para la estabilidad económica y la salud mental.

Los resultados sobre el conocimiento económico y financiero en Colombia muestran que una mayor comprensión de estos temas puede mejorar la

<sup>5</sup> <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115304/superfinanciera-mide-las-preferencias-de-las-personas-para-recibir-educacion-financiera/>

<sup>6</sup> <https://administracion.uniandes.edu.co/noticias/educacion-financiera-como-educar-a-ninos-y-juvenes-en-el-manejo-de-dinero/>

comunicación de la política monetaria. Si la educación financiera es insuficiente, las expectativas económicas pueden ser mal formadas, dificultando el impacto de las políticas. El gobierno debe priorizar la educación financiera desde edades tempranas, integrándola en los programas escolares para enseñar a los jóvenes sobre ahorro, presupuesto y gestión financiera. Además, se deben crear productos financieros adaptados a sus necesidades, como cuentas sin comisiones y microcréditos. Es crucial incluir la educación financiera en el currículo obligatorio y capacitar a los docentes para que enseñen de manera efectiva. También se deben fomentar alianzas público-privadas e involucrar a las familias en este proceso educativo para lograr un enfoque integral y efectivo.

**2. CONSIDERACIONES DEL AUTOR**

Los jóvenes usualmente no cuentan con una educación financiera adecuada, esto puede llevar a tomar decisiones apresuradas o poco informadas, desencadenando en situaciones como el endeudamiento excesivo, la mala administración de los ingresos, falta de previsión y ahorro, ausencia de inversión, entre otros. La falta de educación puede desencadenar en la prolongada dependencia de sus familias y de la asistencia del Estado, afectando su bienestar, limitando su proyecto de vida y reduciendo su capacidad para contribuir de manera productiva a la economía del país.

Es por ello por lo que, se impone como una necesidad, dotar a equipar a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, con conocimientos esenciales sobre la gestión del dinero, presupuestos, ahorro e inversiones, de manera tal que tengan la posibilidad de tomar decisiones financieras responsables e informadas desde una edad temprana.

La OCDE define la competencia financiera como "[...] El conocimiento y la comprensión de conceptos y riesgos financieros, y las destrezas, motivación y confianza para aplicar dicho conocimiento y comprensión con el fin de tomar decisiones eficaces en distintos contextos financieros, para mejorar el bienestar de los individuos y la sociedad, y permitir su participación en la vida económica" <sup>7</sup>, además advierte la OCDE que, "los adultos jóvenes reflejan una inhabilidad para escoger los productos financieros adecuados para ellos (...). De ahí, la importancia de que, aún desde una edad temprana, desarrollen habilidades para discernir y

<sup>7</sup> PISA & OECD Publishing, 2014

administrar sus ingresos, ahorros, y sus gastos"<sup>8</sup>

Los beneficiarios del programa radican en que los jóvenes podrán tomar decisiones financieras de forma asertiva económicamente responsables e informadas acerca de la inversión y del consumo de productos y/o servicios financieros de acuerdo a sus expectativas futuras y necesidades desde su primer ingreso, lo que consecuentemente contribuirá a la estabilidad financiera, al desarrollo y realización humana, en condiciones de dignidad, empoderando a los jóvenes para que, con estas herramientas, puedan cumplir sus metas.

Por otro lado, desde el punto de vista macroeconómico una población educada financieramente puede contribuir a la estabilidad y crecimiento económico del país, reduciendo la dependencia de programas de asistencia social y aumentando la inversión y el ahorro pues, la educación financiera, impulsa una mejor administración de los recursos en los hogares, por ende, es de esperarse que se logre un mayor ahorro, mayor confianza en el sistema financiero y como resultado, más hogares tendrán herramientas para lograr mayor movilidad social y reducción de pobreza y desigualdad<sup>9</sup>.

No es un secreto que, una adecuada educación, permite tomar mejores decisiones en los diferentes aspectos de la vida. Usualmente la educación en sus componentes básica, media y superior está enfocada en formar a las personas para el desarrollo de su vida profesional, no obstante, el enfoque en competencias de desarrollo personal usualmente es vagamente abordado.

Allí radica la pertinencia de este programa en niños y jóvenes de educación básica y media pues, el colegio es el escenario apropiado para absorber conceptos y generar cambios y aprendizajes necesarios para el desarrollo de la vida adulta de las y los estudiantes frente a los procesos económicos y financieros<sup>10</sup> adicionalmente, en esta etapa los jóvenes están entrando a su vida adulta, están próximos a recibir sus primeros ingresos y cuentan con interés en la materia.

No podemos pasar por alto algunos datos propios de la situación financiera de los hogares colombianos pues, para 2017 el 64 % de la población (colombiana)

<sup>8</sup> OECD (s.f) Financial education and youth – Educación financiera y los jóvenes - Recuperado el 19 de junio del 2021 de <<https://www.oecd.org/nancial/education/nancial-education-and-youth.htm>>

<sup>9</sup> Rubiano Miranda. Universidad de la Sabana. 2013

<sup>10</sup> Orientaciones pedagógicas para la Educación Económica y Financiera. Ministerios de Educación. 2022. Pag. 20.

planifica para menos de un mes o no tiene planes financieros, 58 % tiene dificultades para cubrir sus gastos y solo el 41 % de la población de menos de 60 años ha tomado medidas para afrontar todos los gastos de la vejez<sup>11</sup>, adicionalmente, se calcula que en Colombia 1 de 4 colombianos acuden a créditos gota a gota.<sup>12</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, es preponderante aprovechar este período, para dotar a los jóvenes de herramientas que les permitan administrar sus recursos de manera eficiente, decidir de forma informada y, que les permitan identificar los distintos vehículos que les permitan, invertir, ahorrar, apalancarse de manera tal que esas decisiones potencien su desarrollo.

Los múltiples beneficios que la aprobación de este proyecto de ley tendría son abrumantes en comparación con el mínimo esfuerzo que conllevaría para el Estado aplicar los presupuestos acá planteados pues, los objetivos se pueden acoplar con las estrategias y planes vigentes del Ministerio de Educación, se puede implementar con la planta docente, y adicionalmente, se puede apalancar de convenios y acuerdos con entidades públicas y privadas la cuales, en muchos casos dentro de su misionalidad comparten el objetivo de educar financieramente a los colombianos.

**3. DERECHO COMPARADO**

En un mundo cada vez más complejo y globalizado la educación financiera es un tema clave para el desarrollo económico y personal de las personas. A nivel internacional, varios países han implementado programas para mejorar la alfabetización financiera desde edades tempranas, con el objetivo de que las nuevas generaciones adquieran habilidades para gestionar su dinero de manera responsable y llevar a cabo correctamente políticas monetarias.

Estos son algunos países que han implementado iniciativas de educación financiera desde temprana edad<sup>13</sup>:

País	Educación Financiera	Detalles
Argentina	Obligatoria	en Desde 2022, hasta 18 horas de

<sup>11</sup> Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, 2017

<sup>12</sup> DataiFX.com, 2019

<sup>13</sup> <https://www.myval-u.com/blog/paises-con-educacion-financiera-obligatoria-para-ninos-y-juvenes-en-escuelas>

	secundaria	educación financiera, incluyendo criptomonedas, en la Ciudad de Buenos Aires. Iniciativas similares en otras ciudades.
<b>EE.UU.</b>	Depende del estado	25 estados exigen clases de economía, 6 de finanzas personales. Florida implementó este contenido en 2022.
<b>Francia</b>	Opcional, con clases básicas obligatorias	Se enfoca en economía básica obligatoria y finanzas personales optativas.
<b>Finlandia</b>	Obligatoria desde primaria hasta secundaria	Educación financiera incluida en matemáticas desde primaria, con clases dedicadas en secundaria.
<b>Australia</b>	Obligatoria en primaria y secundaria	Alto nivel de alfabetización financiera, 79% de los jóvenes de 15 años tienen cuenta bancaria.
<b>Dinamarca</b>	Obligatoria desde 5to de primaria hasta 1ero de secundaria	Incluye la 'Semana Monetaria Global' y conferencias de finanzas para jóvenes.
<b>Noruega</b>	Obligatoria, patrocinada por el Norges Bank	Programas escolares de educación financiera, 71% de los noruegos tienen cultura financiera.
<b>Israel</b>	Obligatoria en bachillerato	Iniciativa financiada por el Ministerio de Educación y el Banco de Israel, incluye temas de banca, inversión y economía.
<b>Reino Unido</b>	Obligatoria en secundaria, en asignaturas de ciudadanía y matemáticas	Educación financiera también en Escocia en algunas asignaturas de secundaria.
<b>México</b>	No obligatoria, pero en proyecto	El gobierno mexicano planea incluirla desde primaria, con formación para docentes.

**4. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política de Colombia, Art 2

"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (...)"

- Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación.

Art 5 numeral 3 y 9.

- Decreto 1517 de 2021. Art 9.
- Decreto 457 de 2014
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Art 145. Programa de Educación en Economía y Finanzas. El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994.
- Ley 1735 de 2014. Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones. Artículo 9°. Programa de Educación Económica y Financiera. El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994
- Plan Decenal de Educación 2016-2026

Enfatiza en la necesidad de promover una educación orientada a formar ciudadanos preparados para asumir crítica, activa y conscientemente los cambios y desafíos derivados del desarrollo tecnológico, la expansión de las redes globales y la internacionalización de la economía, la ciencia y la cultura.

**V. IMPACTO FISCAL.**

Sobre el particular debemos advertir que, las medidas propuestas en este proyecto de ley no tienen un impacto fiscal toda vez que, las medidas pueden ser aplicadas por la planta docente que esté vinculada al momento de la vigencia de la ley.

No obstante, es pertinente tener en cuenta que la honorable Corte Constitucional en su jurisprudencia ha mencionado que:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, (...). El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación

técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Adicionalmente, en Sentencia C-911 de 2007, la Corte Constitucional ha señalado que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

**VI. CONFLICTO DE INTERESES**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de

interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

**"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico

o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Así las cosas, en virtud del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b, circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés por parte de los Congresistas que participan en la discusión y votación de los proyectos de ley, al ser esta, una iniciativa que no genera un beneficio particular, actual y directo a su favor, sino que su objeto se circunscribe a un tema de interés general que coincide y se fusiona con los intereses del electorado.

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

La modificación central es expandir el programa a toda la educación básica, permitiendo una formación financiera más temprana y progresiva, mientras mantiene énfasis en grados superiores por su proximidad a educación superior y mercado laboral.

Los artículos 3, 4, 6 y 7 permanecen sin cambios pues su contenido es compatible con la ampliación del alcance del programa.

Los principales cambios introducidos al articulado se justifican en la necesidad de fortalecer la educación financiera desde edades más tempranas, respaldado por los hallazgos presentados en el documento. La encuesta del Banco de la República (2023) revela una correlación positiva entre nivel educativo y conocimiento financiero, donde aquellos con educación superior tienen una tasa de respuestas correctas del 19.4% versus 7.6% de quienes solo tienen primaria. Esto fundamenta la extensión del programa a educación básica, permitiendo construir bases financieras sólidas desde temprana edad.

Adicionalmente, los cambios se alinean con experiencias internacionales exitosas citadas en el derecho comparado, donde países como Finlandia, Australia y Dinamarca han implementado educación financiera obligatoria desde la primaria. La modificación del ámbito de aplicación, manteniendo énfasis especial en estudiantes próximos a la educación superior, responde a la estadística presentada donde el 64% de colombianos planifica para menos de un mes o no tiene planes

financieros, y el 58% tiene dificultades para cubrir sus gastos, evidenciando la necesidad de una formación financiera progresiva y temprana.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<b>"Por medio de la cual se crea el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación media".</b>	<b>"Por medio de la cual se crea el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación básica y media".</b>
<b>Artículo 1. Objeto.</b> El presente proyecto tiene por objeto fortalecer la educación financiera de niños, niñas, jóvenes y adolescentes, creando el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación media.	<b>Artículo 1. Objeto.</b> El presente proyecto tiene por objeto fortalecer la educación financiera de niños, niñas, jóvenes y adolescentes, creando el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación <b>básica y media</b> .
<b>Artículo 2. Ámbito de aplicación.</b> Este programa deberá ser socializado a los estudiantes de grado décimo y undécimo quienes están próximos a acceder a la educación superior y tener su primer acercamiento al mercado laboral.	<b>Artículo 2. Ámbito de aplicación.</b> Este programa deberá ser socializado a los estudiantes de educación <b>básica y media de grado décimo y undécimo con especial énfasis a quienes estén</b> próximos a acceder a la educación superior y tener su primer acercamiento al mercado laboral.
<b>Artículo 3 Metodología.</b> Con el objetivo de facilitar el aprendizaje, este programa se podrá dictar bajo la modalidad de seminario, facilitando el intercambio de conocimiento e ideas entre los educadores y los estudiantes.	<b>SIN CAMBIOS</b>
<b>Artículo 4 Reglamentación.</b> El Ministerio de Educación Nacional, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley deberá reglamentar el contenido temático del seminario, al igual que la forma en la cual se incorporará al Plan de Estudios. <b>Parágrafo.</b> El programa deberá abordar los conceptos básicos sobre las finanzas personales, la importancia de la educación financiera y gestión del riesgo en el marco de su funcionamiento para el desarrollo integral y competente del individuo. Para la formulación del contenido del programa podrá ser asesorado por	<b>SIN CAMBIOS</b>

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="170 458 480 535"> <p>instituciones del Estado y privadas que sean idóneas y que dentro de su misionalidad tengan programas de educación financiera.</p> </td> <td data-bbox="480 458 790 535"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 535 480 801"> <p><b>Artículo 5. Intensidad.</b> Como mínimo, deberán brindarse dos seminarios anuales sobre la materia a los estudiantes de educación media. <b>Parágrafo 1.</b> Para garantizar su implementación, el seminario podrá o no hacer parte de alguna asignatura específica. <b>Parágrafo 2.</b> Teniendo en cuenta los objetivos formativos del seminario, éste no podrá impedir el desarrollo, promoción o grado de los estudiantes.</p> </td> <td data-bbox="480 535 790 801"> <p><b>Artículo 5. Intensidad.</b> Como mínimo, deberán brindarse dos seminarios anuales sobre la materia a los estudiantes de educación <u>básica y</u> media. <b>Parágrafo 1.</b> Para garantizar su implementación, el seminario podrá o no hacer parte de alguna asignatura específica. <b>Parágrafo 2.</b> Teniendo en cuenta los objetivos formativos del seminario, éste no podrá impedir el desarrollo, promoción o grado de los estudiantes</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 801 480 1012"> <p><b>Artículo 6. Acceso y cobertura.</b> Para la implementación, cumplimiento y facilitar el acceso al seminario, se autoriza al Gobierno Nacional, a los entes territoriales y a las instituciones educativas, a celebrar convenios y acuerdos con entidades públicas y privadas para impartir el seminario y coadyuvar a la implementación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.</p> </td> <td data-bbox="480 801 790 1012" style="text-align: center;"> <p><b>SIN CAMBIOS</b></p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 1012 480 1107"> <p><b>Artículo 7. Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="480 1012 790 1107" style="text-align: center;"> <p><b>SIN CAMBIOS</b></p> </td> </tr> </table>	<p>instituciones del Estado y privadas que sean idóneas y que dentro de su misionalidad tengan programas de educación financiera.</p>		<p><b>Artículo 5. Intensidad.</b> Como mínimo, deberán brindarse dos seminarios anuales sobre la materia a los estudiantes de educación media. <b>Parágrafo 1.</b> Para garantizar su implementación, el seminario podrá o no hacer parte de alguna asignatura específica. <b>Parágrafo 2.</b> Teniendo en cuenta los objetivos formativos del seminario, éste no podrá impedir el desarrollo, promoción o grado de los estudiantes.</p>	<p><b>Artículo 5. Intensidad.</b> Como mínimo, deberán brindarse dos seminarios anuales sobre la materia a los estudiantes de educación <u>básica y</u> media. <b>Parágrafo 1.</b> Para garantizar su implementación, el seminario podrá o no hacer parte de alguna asignatura específica. <b>Parágrafo 2.</b> Teniendo en cuenta los objetivos formativos del seminario, éste no podrá impedir el desarrollo, promoción o grado de los estudiantes</p>	<p><b>Artículo 6. Acceso y cobertura.</b> Para la implementación, cumplimiento y facilitar el acceso al seminario, se autoriza al Gobierno Nacional, a los entes territoriales y a las instituciones educativas, a celebrar convenios y acuerdos con entidades públicas y privadas para impartir el seminario y coadyuvar a la implementación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.</p>	<p><b>SIN CAMBIOS</b></p>	<p><b>Artículo 7. Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>SIN CAMBIOS</b></p>	<p><b>VIII. PROPOSICIÓN</b></p> <p>En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la comisión sexta de Senado de la República dar primer debate al Informe de ponencia POSITIVA para primer debate al proyecto de ley No. 309 de 2024 Senado "Por medio de la cual se crea el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación media". CON PLIEGO DE MODIFICACIONES.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="text-align: right;">   <b>JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL</b>                  Senador de la República             </div>
<p>instituciones del Estado y privadas que sean idóneas y que dentro de su misionalidad tengan programas de educación financiera.</p>									
<p><b>Artículo 5. Intensidad.</b> Como mínimo, deberán brindarse dos seminarios anuales sobre la materia a los estudiantes de educación media. <b>Parágrafo 1.</b> Para garantizar su implementación, el seminario podrá o no hacer parte de alguna asignatura específica. <b>Parágrafo 2.</b> Teniendo en cuenta los objetivos formativos del seminario, éste no podrá impedir el desarrollo, promoción o grado de los estudiantes.</p>	<p><b>Artículo 5. Intensidad.</b> Como mínimo, deberán brindarse dos seminarios anuales sobre la materia a los estudiantes de educación <u>básica y</u> media. <b>Parágrafo 1.</b> Para garantizar su implementación, el seminario podrá o no hacer parte de alguna asignatura específica. <b>Parágrafo 2.</b> Teniendo en cuenta los objetivos formativos del seminario, éste no podrá impedir el desarrollo, promoción o grado de los estudiantes</p>								
<p><b>Artículo 6. Acceso y cobertura.</b> Para la implementación, cumplimiento y facilitar el acceso al seminario, se autoriza al Gobierno Nacional, a los entes territoriales y a las instituciones educativas, a celebrar convenios y acuerdos con entidades públicas y privadas para impartir el seminario y coadyuvar a la implementación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.</p>	<p><b>SIN CAMBIOS</b></p>								
<p><b>Artículo 7. Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>SIN CAMBIOS</b></p>								
<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 309 DE 2024 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN FINANCIERA Y FINANZAS PERSONALES EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> El presente proyecto tiene por objeto fortalecer la educación financiera de niños, niñas, jóvenes y adolescentes, creando el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación básica y media.</p> <p><b>Artículo 2. Ámbito de aplicación.</b> Este programa deberá ser socializado a los estudiantes de educación básica y media con especial énfasis a quienes estén próximos a acceder a la educación superior y tener su primer acercamiento al mercado laboral.</p> <p><b>Artículo 3. Metodología.</b> Con el objetivo de facilitar el aprendizaje, este programa se podrá dictar bajo la modalidad de seminario, facilitando el intercambio de conocimiento e ideas entre los educadores y los estudiantes.</p> <p><b>Artículo 4. Reglamentación.</b> El Ministerio de Educación Nacional, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley deberá reglamentar el contenido temático del seminario, al igual que la forma en la cual se incorporará al Plan de Estudios.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El programa deberá abordar los conceptos básicos sobre las finanzas personales, la importancia de la educación financiera y gestión del riesgo en el marco de su funcionamiento para el desarrollo integral y competente del individuo. Para la formulación del contenido del programa podrá ser asesorado por instituciones del Estado y privadas que sean idóneas y que dentro de su misionalidad tengan programas de educación financiera.</p>	<p><b>Artículo 5. Intensidad.</b> Como mínimo, deberán brindarse dos seminarios anuales sobre la materia a los estudiantes de educación básica y media.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Para garantizar su implementación, el seminario podrá o no hacer parte de alguna asignatura específica.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Teniendo en cuenta los objetivos formativos del seminario, éste no podrá impedir el desarrollo, promoción o grado de los estudiantes</p> <p><b>Artículo 6. Acceso y cobertura.</b> Para la implementación, cumplimiento y facilitar el acceso al seminario, se autoriza al Gobierno Nacional, a los entes territoriales y a las instituciones educativas, a celebrar convenios y acuerdos con entidades públicas y privadas para impartir el seminario y coadyuvar a la implementación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 7. Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>								

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2024 SENADO

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

Doctores

Honorable Senador  
**JUAN PABLO GALLO MAYA**  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate proyecto de ley No. 55/2024 Senado "Por medio de la cual se continúa la Escalera de la Formalidad y se dictan disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas"

Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, rindo el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley 55/2024 Senado "Por medio de la cual se continúa la Escalera de la Formalidad y se dictan disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas" en los siguientes términos:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto y Justificación del Proyecto
4. Exposición de motivos
5. Impacto fiscal
6. Pliego de modificaciones
7. Proposición
8. Texto propuesto para primer debate

**1. Antecedentes**

El proyecto de ley fue radicado por la Senadora Paloma Valencia el día 30 de julio de 2024 y publicado en la Gaceta 1316/2024. A partir de esto, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante un oficio del día 16 de septiembre de 2024 nombró al suscrito como ponente.

El 06 de noviembre de 2024 se surtió el primer debate en la Comisión III del Senado de la República y se aprobó el proyecto de ley por unanimidad.

**2. Competencia**

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

**3. Objeto y Justificación del Proyecto**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo complementar la Ley de Escalera de la Formalidad (Ley 2254 de 2022) mediante la incorporación de aspectos microgerenciales. Se abordan problemas cotidianos que enfrentan los nuevos emprendedores y empresarios que han ingresado al ámbito de la formalidad, tales como: disposiciones para la simplificación de trámites, regulaciones operativas, normativas en materia de salud ocupacional y medidas de prevención contra el riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

**4. Exposición de motivos**

4.1. Informalidad en el mercado laboral colombiano

Colombia es un país compuesto mayoritariamente por pequeños empresarios. Según la Misión de Empleo (2021), existen 7,2 millones de empresas en el país, pero solo el 18% cuenta con algún tipo de registro formal. De las empresas formalizadas, el 96% tiene entre 1 y 3 trabajadores, mientras que entre las informales este porcentaje asciende al 100%. La existencia de 5,8 millones de empresas en la informalidad pone de manifiesto un problema estructural en las políticas públicas del país.

**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	97%
4 a 10		153.000	153.000	2%
Más de 11		72.000	72.000	1%
<b>Total</b>	<b>5.874.000</b>	<b>1.319.000</b>	<b>7.193.000</b>	<b>100%</b>
<b>Part. (%)</b>	<b>82%</b>	<b>18%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Misión de Empleo 2021

Una encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá, realizada a 2.300 empresarios, reveló que, aunque el 95% se identifica como emprendedor, la informalidad impide que todos se perciban como empresarios. El 76% de aquellos con registro mercantil se considera empresario, mientras que entre quienes carecen de dicho registro, solo el 53% se identifica de esa manera.

Diversos estudios han señalado que la formalidad es un proceso gradual, comparable a una escalera, y no un simple requisito que se cumple con la firma de un documento (Fernández, 2020). Colombia ya ha dado el primer paso con la promulgación de la Ley 2254 de 2022, conocida como la Ley de la Escalera de la Formalidad. Esta ley establece un sistema escalonado para la formalización, en el que

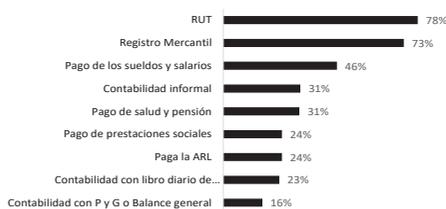
se exigen requisitos progresivos a medida que las empresas crecen, y se otorgan incentivos para fomentar la formalización. Por ejemplo, en el primer escalón, las empresas obtienen registro mercantil gratuito, permisos sanitarios ante el INVIMA sin costo ni la necesidad de cumplir con buenas prácticas de manufactura, tasas de impuesto de registro departamental diferenciadas, inscripción gratuita en la Ventanilla Única, entre otros beneficios.

No obstante, la Ley de Escalera de la Formalidad requiere ser enriquecida con los requisitos actuales y un mayor entendimiento de los obstáculos que impiden la formalización en el país. Aunque la academia ha realizado estudios de carácter macro sobre los problemas relacionados con la formalización, ha descuidado el análisis micro de los desafíos cotidianos que enfrentan emprendedores y empresarios. Este proyecto de ley tiene como objetivo continuar fortaleciendo la Escalera de la Formalidad en Colombia, pero desde una perspectiva microgerencial.

La informalidad empresarial en el país es estructural. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con datos de la Encuesta de Microestablecimientos del DANE de 2012 a 2016, solo el 78% de los microestablecimientos en Colombia cuenta con su Registro Único Tributario, el 47% paga sueldos y salarios, el 31% realiza aportes a salud y pensión, el 23% paga ARL, y solo el 16% lleva una contabilidad formal.

El acceso a microcréditos es viable únicamente si se cuenta con formalidad laboral y si las empresas tienen al menos un año de constitución, un requisito difícil de cumplir, dado que para pagar empleados es necesario contar con un capital inicial, el cual no es posible obtener sin un microcrédito bancario. Además, este problema presenta una marcada desigualdad regional. Un ejemplo claro es el de los departamentos de Córdoba y La Guajira, donde el 93% y el 90% de las empresas con menos de 10 trabajadores, respectivamente, no están registradas (DNP, 2019).

**Requisitos de formalidad cumplidos por micro establecimientos (2012-2016)**



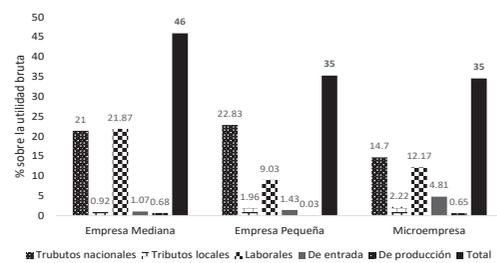
Fuente: CONPES 3956 con datos de DANE

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la informalidad empresarial en Colombia se sitúa en torno al 60%, aunque esta es una estimación aproximada que varía según las variables consideradas. Además, los datos de la GEIH muestran que el 84% de las empresas en el país carece de contabilidad formal y el 83% no asegura a sus empleados (Fernández, 2018).

4.2. Altos costos de formalización

El acceso al Estado resulta prácticamente imposible para los pequeños empresarios, quienes tampoco perciben beneficios al hacerlo. Se enfrentan a dos grandes barreras de entrada: (I) la tramitología y (II) los costos de formalización. En 2019, Colombia ocupó el puesto 123 entre 137 países en el Indicador de Carga de Regulación Gubernamental del World Economic Forum (2019). El Departamento Nacional de Planeación llevó a cabo estudios de caso para determinar el costo de formalizar una empresa, concluyendo que este puede representar entre el 35% y el 46% de la utilidad bruta de una empresa informal. En el caso de las microempresas, el 14% de la utilidad se destinaría a tributos nacionales, el 12% a compromisos laborales, el 5% a las barreras de tramitología, el 2% a tributos departamentales y el 1% a compromisos productivos.

**Porcentaje sobre la utilidad bruta de formalizarse por rubros**



Fuente: CONPES 3956 con datos de DANE

El estudio también reveló que, para cumplir con todos los requisitos de una empresa formal, se requieren en promedio 25 trámites. En el caso de las microempresas, se necesitan 13 trámites laborales, 8 tributarios, 4 relacionados con la entrada al mercado y 2 de producción (DNP, 2019). Está comprobado que, en las primeras fases de una empresa, es fundamental una carga tributaria

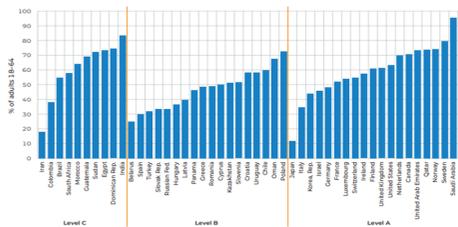
reducida. La reforma tributaria de 2012 eliminó los pagos de salud, ICBF y SENA a cargo de los empresarios para trabajadores que percibieran menos de diez SMMLV, lo que redujo los costos laborales no salariales en un promedio ponderado del 62% (Clavijo, Vera, Cuéllar, & Ríos, 2015).

4.3. Clima de emprendimiento

El informe Global Entrepreneurship Monitor, elaborado por el Foro Económico Mundial, evalúa el clima empresarial a nivel global. En 2021, Colombia se ubicó en la cuarta posición entre 35 países. En las mediciones de 2020 y 2021, entre el 77% y el 78% de las personas reportaron una disminución en sus ingresos, lo que evidenció la necesidad de que los planes, programas y proyectos del gobierno nacional se centraran en la protección de la salud, el empleo y los precios para prevenir la inflación. Estrategias como el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) fueron cruciales, protegiendo aproximadamente 4,15 millones de empleos y destinando 6,8 billones de pesos. Es notable que, de los 143 mil empleadores beneficiados hasta junio de 2021, el 63% correspondían a microempresas, lo que permitió proteger a 421 mil empleados en el país. Este apoyo es de suma importancia, ya que, aunque ser formal en Colombia presenta múltiples desafíos, mantenerse formal en el mediano y largo plazo es igualmente complicado.

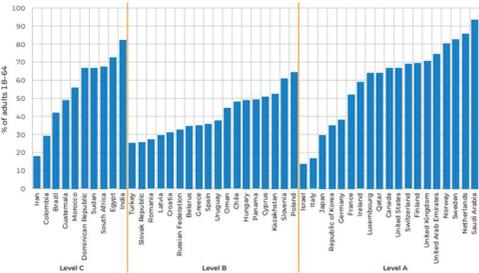
El Global Entrepreneurship Monitor (GEM) para el periodo 2021-2022 evaluó el impacto de la pandemia y las políticas gubernamentales adoptadas para la protección del empleo. El informe presenta las respuestas de grupos poblacionales entre 18 y 64 años a dos preguntas clave. La primera indagaba sobre el nivel de acuerdo respecto a si, en los próximos tres meses, surgirían más oportunidades para abrir negocios. La segunda se centraba en la percepción sobre la facilidad para iniciar un negocio.

Oportunidades para abrir negocios en los próximos tres meses



Fuente: Foro Económico Mundial (2022)

Facilidad para abrir un negocio.



Fuente: Foro Económico Mundial (2022)

El 39% de los encuestados cree que en los próximos tres meses habrá oportunidades para abrir un negocio en Colombia, mientras que el 29% considera que es fácil emprender en el país. El informe también destaca los países con mayor espíritu emprendedor, situando a Colombia como el país mejor posicionado en América Latina. En ediciones anteriores, Uruguay superaba a Colombia, pero en esta ocasión Colombia se ubica por encima de México, Chile y Uruguay.

A pesar de que Colombia es el país de la región con mayor espíritu emprendedor, persisten diversas deficiencias. El 60% de la fuerza laboral se encuentra en la informalidad, principalmente debido a los complejos y engorrosos trámites legales requeridos para garantizar igualdad de oportunidades en cuanto a prestaciones sociales y obligaciones tributarias.

En el mercado laboral informal, los empresarios entrevistados se encontraban en la etapa inicial de sus negocios comerciales, aunque no estaban registrados formalmente. Muchos de estos emprendedores redujeron su producción y, entre 2020 y 2021, terminaron por detener su actividad empresarial debido a los altos costos que dificultaban el proceso de formalización. El informe del GEM recomienda facilitar el registro y el pago de impuestos justos para quienes inician un nuevo negocio. Solo el 29% de los adultos encuestados consideró que era fácil comenzar un negocio, una proporción baja en comparación con otras economías de la región. Además, una de las razones por las que muchos optan por permanecer en la informalidad es la falta de financiación suficiente. En este sentido, Colombia recibió una calificación de 3,4 en cuanto a las facilidades para la financiación, un índice inferior al de otros países con un PIB per cápita menor a 20.000 dólares estadounidenses.

En cuanto al índice de acceso a la financiación, Colombia obtuvo una calificación de 3,5, situándose en la media de los países de la región. Los expertos del informe también evaluaron las condiciones ofrecidas por el gobierno a través de nuevas políticas o programas orientados a aliviar impuestos y reducir la burocracia, otorgando una calificación de 3,9, lo que posiciona a Colombia en el séptimo lugar en comparación con otros países de la región. Además, se destaca un clima positivo en torno a los nuevos programas dirigidos a apoyar a los negocios emergentes por parte de entidades gubernamentales, con una puntuación de 5,1. Sin embargo, para facilitar una transición exitosa hacia la formalidad, se recomienda continuar trabajando en estrategias que eliminen las barreras relacionadas con trámites, acceso al crédito y financiación, que afectan a los empresarios tanto en su proceso de formalización como en su sostenibilidad a mediano y largo plazo.

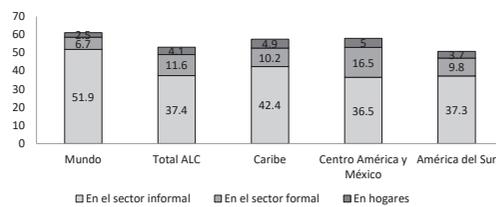
4.4. Comparativo internacional

Diversos estudios han mostrado una relación entre la informalidad, el desempeño de los mercados laborales, la desigualdad y la gobernabilidad democrática, sugiriendo que la formalización debería ser una de las políticas públicas prioritarias para los gobiernos. En Colombia, se han implementado varias iniciativas, desde la Ley de Formalización hasta los Acuerdos de Formalización, y más recientemente, un documento de política sobre Formalización Empresarial (Organización Internacional del Trabajo, 2018). Estas medidas están alineadas con los desafíos del siglo XXI, como la cuarta revolución industrial y la innovación necesaria para que el mercado laboral sea productivo, atractivo y rentable. Temas como la flexibilización de la jornada laboral también han ganado relevancia, permitiendo modalidades de trabajo parcial, y en el contexto postpandemia, se ha legalizado el teletrabajo para aquellos cargos que pueden desarrollarse de manera sincrónica.

Para precisar el concepto de informalidad, el cual no solo es característico de Colombia sino también predominante en la región, según PREALC, el sector informal está compuesto por trabajadores por cuenta propia (excluyendo profesionales y técnicos), trabajadores familiares no remunerados, empleados y empleadores de microempresas con cinco o menos ocupados, y el trabajo doméstico. Esta definición asocia conceptualmente el sector informal con el funcionamiento de los mercados laborales y el nivel de desarrollo de los países (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

América Latina ha enfrentado durante años un porcentaje significativo de informalidad, siendo un desafío constante en el clima empresarial y el desarrollo económico. Aunque no es la única región del mundo que presenta este fenómeno, se ha convertido en un caso de estudio relevante, generando tanto retos como avances en la reducción de esta brecha.

Empleo informal total (agrícola y no agrícola) y su composición (%)

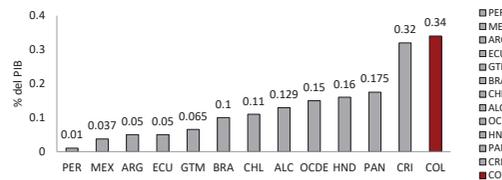


Fuente: Organización Internacional del Trabajo (2018)

En 2018, a nivel mundial, el 52% de la población se encontraba en la informalidad, mientras que solo un pequeño porcentaje pertenecía al sector formal. Esto subraya la importancia de desarrollar estrategias y políticas que apoyen tanto a los nuevos emprendedores como a aquellos ya establecidos, ayudándolos a mantenerse a largo plazo. Esta problemática afecta a todos los sectores de la sociedad, incluidos grupos vulnerables como personas con discapacidad y mujeres. Según estudios, el 54% de las mujeres se encuentra en la informalidad, en comparación con el 52% de los hombres en la misma situación.

Algunos sostienen que la formación profesional para el sector informal tiene una alta demanda entre personas de bajos recursos motivadas a emprender. Según el Ministerio de Educación, en Colombia hay registradas más de 3.500 instituciones de formación, las cuales matricularon a más de 400.000 estudiantes en 2015 (Organización Internacional del Trabajo, 2018), un esfuerzo que debe seguir fomentándose.

Gasto público en programas de formación (% del PIB)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (2018)

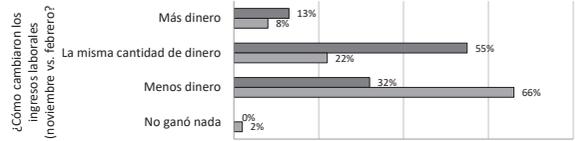
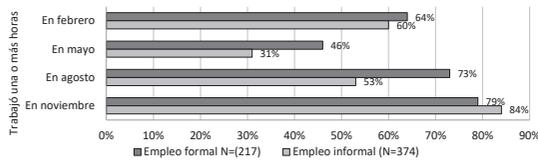
La gráfica anterior muestra que, en 2010, Colombia se encontraba entre los países con mayor porcentaje de gasto público destinado a programas de formación para la mano de obra. Una de las instituciones más relevantes en este ámbito, no solo en Colombia sino en toda la región, es el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Esta entidad promueve la formación técnica y tecnológica gratuita en casi todo el país. En 2016, el SENA, el segundo instituto de formación profesional más grande de la región, invirtió aproximadamente US\$980 millones en la capacitación gratuita de más de 4 millones de participantes, abarcando todos los sectores. Además, el SENA es el principal proveedor de formación técnica y tecnológica en Colombia, representando el 80% de la matrícula total, mientras que el 20% restante corresponde a institutos adscritos al Ministerio de Educación (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

Uno de los beneficios clave de la formalización es la protección contra el crimen y la posibilidad de recurrir al sistema judicial para la resolución de conflictos, como en casos de incumplimiento de contratos. Además, incluye el acceso a la titularidad y la provisión de servicios de seguridad social para los empleadores. Otro aspecto ventajoso es el acceso a instituciones financieras para obtener crédito, lo que facilita el aumento de la productividad a medida que la empresa crece. Proteger activos, asegurar bienes de capital y gestionar riesgos económicos son factores cruciales en la actualidad, especialmente frente a fluctuaciones externas como procesos electorales, pandemias o conflictos.

4.5. Informalidad post-pandemia en Colombia

Aunque el gobierno nacional implementó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) como una medida importante durante la pandemia de COVID-19, muchas empresas, especialmente las informales, no pudieron acceder a este beneficio. Para el Estado colombiano, estas empresas no existen oficialmente, no debido a la naturaleza de sus actividades, sino porque no están registradas en ninguna plataforma. No se tiene información sobre su actividad económica, la cantidad de empleados o su aporte al desarrollo del país. Esta falta de datos dificultó la posibilidad de realizar transferencias como las del PAEF, ya que no contaban con información verificada.

Indicadores de empleo de los encuestados para empleados formales e informales



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

En los gráficos anteriores se observa cómo los ingresos laborales se redujeron en mayor proporción para los trabajadores informales. El empleo formal mostró una ligera ventaja en la variable "más dinero", con un aumento de apenas el 13%, y en la variable "la misma cantidad de dinero", el porcentaje es significativamente mayor, lo que le otorga mayor estabilidad. Estos resultados resaltan el papel del sector formal del mercado laboral como una estrategia que brinda beneficios en momentos de incertidumbre, ofreciendo estabilidad en los ingresos y protección a los empleos. Aunque este análisis se centra en la perspectiva del empleado, también es necesario examinar los posibles efectos negativos que las crisis pueden tener sobre los empleadores.

"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 (Ulysega, 2020). Un plan de acción específico se presenta en el documento Conpe 3956 de 2019 (política de formalización empresarial)." (Becerra, Cabra, Romero, & Pecha, 2019)

Las políticas para reducir la informalidad en países como Colombia son esenciales para mejorar el nivel de vida de los trabajadores, incrementar la productividad y ampliar las oportunidades de recaudación tributaria. Esto permite movilizar recursos para que el gobierno cumpla cabalmente con sus funciones en áreas como la protección social y la provisión de infraestructura y servicios esenciales, tales como justicia y seguridad (Villar, 2020). Aunque los programas, políticas y análisis implementados a lo largo del tiempo para mejorar las cifras de informalidad en Colombia han tenido

resultados positivos, siguen siendo insuficientes. Los empresarios enfrentan tanto factores internos como externos que obstaculizan la formalización, entre los que destacan las contribuciones parafiscales. A continuación, se presenta un cuadro que evidencia esto:

Proporción de los costos laborales no salariales frente al salario básico asumidos por las empresas del sector privado en el año 2015.

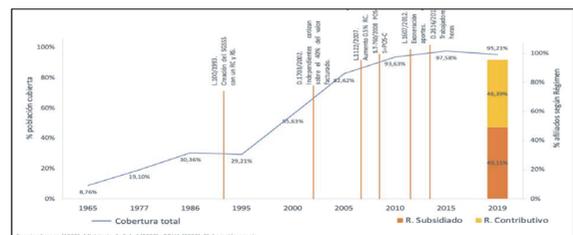
Costos laborales no salariales en empresas del sector privado	Número de salarios mínimos mensuales devengados por el trabajador			
	Uno	Dos	Más de dos y menos de diez	Salario integral (diez o más)
<b>Salario básico</b>	100	100	100	100
<b>1. Prestaciones sociales</b>				
Prima de servicios	9,3	8,8	8,3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

Fuente: OIT (2018)

Otro aspecto que debe revisarse en el proceso de formalización, o para aquellos que ya están formalizados y buscan mantenerse en ese estatus a largo plazo, es la dualidad del sistema de salud

entre el Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado. A lo largo de los años, esta dualidad ha generado una mayor coherencia en el mercado: en el Régimen Contributivo, cada persona aporta a su propia salud, pero también contribuye al subsidio de otros. Sin embargo, muchos empresarios en la informalidad han utilizado esta estructura como un argumento para no migrar al Régimen Contributivo, prefiriendo permanecer en el Régimen Subsidiado. La afiliación al Régimen Contributivo establece la línea divisoria entre la formalidad y la informalidad, pero al mismo tiempo, se ha convertido en un incentivo para perpetuar la informalidad (Álvarez & Villaveces, 2021).

Cobertura del sistema de Salud en Colombia



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

Fuente: (Álvarez & Villaveces, 2021)

El gráfico anterior evidencia la universalización de la cobertura de salud a través de la sentencia T-760 de 2008, que declara la salud como un derecho fundamental, permitiendo la igualación del Plan Obligatorio de Salud (POS) entre el Régimen Subsidiado y el Régimen Contributivo. Cabe destacar que el régimen subsidiado es responsable de casi la mitad de la cobertura en salud, mientras que el régimen contributivo no asegura la financiación del sistema en el país.

Según Álvarez y Villaveces (2021), para abordar esta incoherencia en el sistema y evitar el fortalecimiento de los incentivos a la informalidad, en los últimos años se han implementado mecanismos de control para garantizar la afiliación de trabajadores independientes, así como formas de financiación que no incrementen la carga sobre los costos laborales de las empresas. En 2011, se introdujeron nuevas modalidades de financiamiento para respaldar la igualación en la calidad de los servicios de salud.

En 2012, se realizó un cambio significativo en la contribución del empleador para un gran número de trabajadores dependientes; esta contribución fue sustituida por el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), el cual exige a los empleadores de aportes parafiscales al Sistema General de Seguridad Social en Salud para aquellos trabajadores que ganan hasta 10 SMMLV, transformándose posteriormente en "auto retención de renta". Finalmente, en 2015, se promulgó la Ley Estatutaria de Salud, que garantiza la prestación de servicios de salud, declara la salud como un derecho fundamental, regula su funcionamiento y establece los mecanismos correspondientes. 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.

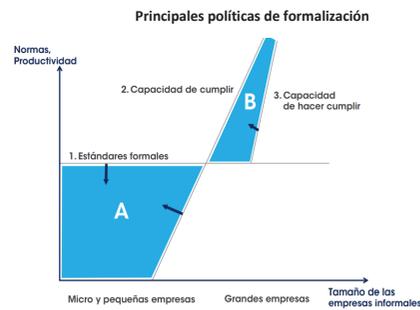
Esto contribuye a tener una carga importante del sistema soportada con los recursos públicos, y sin los incentivos al mejoramiento de las condiciones de trabajo que se mencionan antes. Este fenómeno se hizo más evidente en la crisis actual por la pandemia de Covid-19; Las categorías laborales más expuestas 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 las discontinuidades en el tratamiento de personas y empresas, tanto en costos como en beneficios, con el fin de reducir los impuestos implícitos a la formalidad y los subsidios a la informalidad (Alvarado, Meléndez, & Pantoja, 2021).

La Misión de Empleo sostiene que, al igual que en muchos otros países de América Latina, la actual articulación de la protección social en Colombia, basada en el estatus laboral de los trabajadores, es una de las principales causas de la problemática actual. Esta situación representa un obstáculo para que las empresas generen buenos empleos; además, provoca segmentación social y lleva, inevitablemente, a la duplicación de programas de protección social, lo que disminuye la eficacia del esfuerzo global (Misión de Empleo, 2021).

4.6. Formalidad escalonada

En el contexto ilustrado en el gráfico que sigue, el cual representa la relación entre normas y productividad en función del tamaño de las empresas informales, se observa que en el eslabón A los estándares formales aplicados a micro y pequeñas empresas generan una disminución en su productividad. Esto obliga al Estado a diseñar políticas, programas y propuestas que faciliten el tránsito de estas empresas hacia la formalidad. En contraste, las grandes empresas tienen mayor probabilidad de cumplir con los requisitos de formalización. Una estrategia para reducir la informalidad podría basarse en la simplificación de trámites, centrándose en la reducción de estos estándares, que en muchos casos dependen de la legislación vigente y abarcan aspectos de registro, tributarios, laborales y de seguridad social.



Por un lado, la gráfica muestra que el aumento de la productividad de las micro y pequeñas empresas podría lograrse mediante políticas que faciliten su acceso a crédito, asistencia técnica, capacitación y apoyo a la innovación tecnológica. Por otro lado, la formalización se vería favorecida si la inspección, vigilancia y control sobre los trabajadores independientes se realizara sin considerar el nivel de sus ingresos. Las medidas disuasivas deben complementarse con campañas de capacitación y sensibilización dirigidas a empresas y trabajadores sobre las implicaciones negativas de la informalidad, así como sobre los beneficios de la formalización y las obligaciones legales y laborales que ambos deben cumplir. En este contexto, se incluyen los Acuerdos de formalización, las iniciativas de la Red Nacional de Formalización Laboral, la Formalización a la Medida y las numerosas acciones del Ministerio del Trabajo, la UGPP, la Superintendencia de Industria y Comercio y el MinCIT mencionadas en el capítulo anterior (OIT, 2018).

4.6.1. Formalidad de entrada

El primer paso hacia la formalización consiste en obtener el registro mercantil ante las Cámaras de Comercio. Este requisito incluye la obtención de los libros de actas de asamblea, libros de accionistas, estatutos de la sociedad, el Certificado de Existencia y Representación Legal, así como el PRE-RUT. El costo del registro está vinculado al patrimonio reportado, que comienza desde una UVT. Sin embargo, también se aplica un impuesto al registro, conforme al artículo 226 de la Ley 223 de 1995, que obliga a realizar un pago adicional a los departamentos, el cual oscila entre el 0,3% y el 0,7% del valor registrado en el documento que contiene el acto de funcionamiento.

Comparación internacional de la tarifa de registro mercantil (USD)

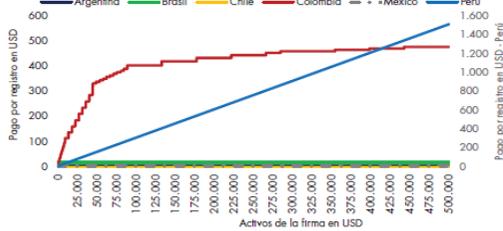
Año 1	Año 2	Año 3	Año 4 y adelante
0.1%	0.1%	Entre 0.1% y 0.2%	Entre 0.1% y 0.3%

El costo de abrir una empresa en el país equivale al 13% del ingreso per cápita de sus habitantes, en contraste con el 3% en países de la OCDE, y con Chile donde este proceso es gratuito. Además, es necesario pagar una actualización anual y tarifas que oscilan entre 13,7 y 58,65 dólares por cada filial adicional que se cree. En caso de cancelar la matrícula, también se requiere el pago de una tarifa de renovación adicional.

Para que una empresa con registro mercantil pueda acceder a microcréditos, debe cumplir con ciertos requisitos: ser una persona natural o jurídica con al menos un año de constitución y activos inferiores a 500 SMMLV (438.901.500 pesos). El monto que puede solicitar varía entre 1 SMLV (877.803 pesos) y 120 SMMLV (105.336.360 pesos). Si se solicita más de 25 SMLV, no debe haber deudas con el Sistema Financiero que superen los 120 SMMLV (105.336.360 pesos).

El mercado de microcréditos ha mostrado un crecimiento notable en Colombia, aunque aún resulta insuficiente. Entre 2006 y 2009, los microcréditos movilizaron anualmente 2,4 billones de pesos (a precios de 2019), con cerca de 402 mil créditos otorgados cada año. En el siguiente quinquenio, este valor aumentó a 6,1 billones de pesos y 996 mil créditos. Entre 2015 y 2019, se movilizaron 8,5 billones de pesos al año, con 1,6 millones de créditos otorgados. El 93% de los microcréditos son préstamos de menos de 22 millones de pesos, con un promedio de 3,8 millones de pesos por empresario. Para los préstamos que oscilan entre 22 millones y 105 millones de pesos (6,8% del total de microcréditos), el promedio otorgado es de 23 millones de pesos.

Los microcréditos presentan un bajo índice de morosidad. Según un análisis de la calidad de la cartera a diciembre de 2018, el deterioro de la cartera de microcréditos en su primer año se sitúa por debajo del 5%, mientras que otras modalidades como tarjetas de crédito, libre inversión o consumo de bajo monto superan el 6%. De hecho, el microcrédito presenta un nivel de deterioro similar al de los créditos para la compra de vehículos.



Fuente: CONPES 3956 con datos de DANE

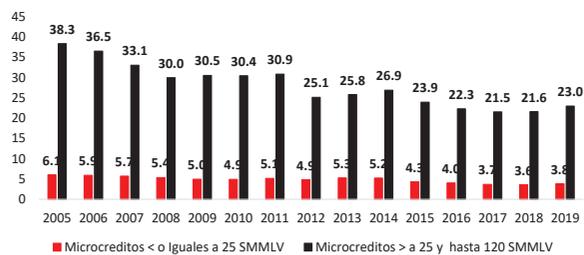
La Ley de Escalera de la Formalidad (Ley 2254 de 2022) representó un avance significativo en la eliminación de este requisito. Esta ley creó un registro mercantil gratuito. Las empresas que se integren al programa de Escalera tendrán derecho a obtener un Registro de Unidades Productivas en Formalización sin costo, gestionado por las Cámaras de Comercio. Este registro es equivalente al Registro Mercantil en el primer escalón de formalidad. Asimismo, se establecieron tarifas diferenciadas para el impuesto de registro departamental, que quedaron de la siguiente manera:

- 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:

Promedio anual de microcrédito otorgado a empresarios – Valores ajustados a precios de 2019



Fuente: Cálculos propios con datos de la SuperFinanciera

4.6.2. Formalidad de tributo

En Colombia, el 19% de los ingresos provenientes de impuestos directos corresponde al impuesto sobre la renta de personas, en comparación con el 57% en los países de la OCDE. En el país, las empresas asumen una mayor carga tributaria que los individuos. Según el Consejo Privado de Competitividad, la tasa nominal de tributación empresarial en Colombia es del 40%, mientras que en América Latina es del 28% y en la OCDE del 23%. Estas tasas no discriminan entre tipos de empresas, lo que obliga a los nuevos emprendimientos a contribuir desde su primer año de operación.

El impuesto de Industria y Comercio puede representar hasta el 5% de los ingresos brutos para las pequeñas y medianas empresas en Colombia (Banco Mundial, 2016). A esto se suman otros gravámenes regionales, como los impuestos de delineación urbana, vehículos, timbre, gasolina, bomberil y ambientales. Según el DNP (2019), una empresa en Colombia debe realizar pagos tributarios en 8 de los 12 meses del año. En estas condiciones, resulta prácticamente inviable para una nueva empresa cumplir con todas estas exigencias. 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.

II) Requisitos aduaneros. En Colombia, el cumplimiento de los procedimientos fronterizos para la importación y exportación toma alrededor de 112 horas (DNP, 2019). De manera similar, el cumplimiento documental para estos procesos puede demorar hasta 60 horas más que el promedio en los países de la OCDE (García, Montes y Giraldo, 2019).

Las nuevas empresas que deseen exportar o importar deben inscribirse en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), la cual exige estar registradas en el Régimen Común de Tributación, contar con una firma digital registrada ante la DIAN y obtener un Certificado de Origen. Estos trámites requieren tiempo y conocimientos especializados. La Ley de Escalera de la Formalidad (Ley 2254 de 2022) ha permitido que estos procedimientos puedan gestionarse a través de un único canal, además de hacerlos gratuitos.

La falta de formalización ha limitado el acceso a los mercados. Un estudio del Banco de la República reveló que el valor de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios ha representado alrededor del 35% del Producto Interno Bruto (PIB) en los últimos años. No se experimentó una apertura económica en los años noventa, y la protección arancelaria sigue siendo elevada, alcanzando hasta un 77% en el sector manufacturero, un nivel similar al de los años sesenta (García, Montes y Giraldo, 2019).

4.7. Formalidad de trabajo

Los empleadores están obligados a cubrir la seguridad social de sus trabajadores. Esto incluye afiliarlos al Registro Único del Sistema de Seguridad Social digital y vincularlos a una Entidad Prestadora de Salud, un Fondo de Pensiones, una Administradora de Riesgos Laborales, una Administradora de Cesantías y una Caja de Compensación Familiar. Según un estudio del Banco Mundial, cada uno de estos trámites toma aproximadamente un día. Sin embargo, en ciudades como Mitú o Leticia, los tiempos pueden extenderse hasta 26 y 24 días, respectivamente (DNP, 2019).

Se estima que un aumento del 1% en los costos no salariales reduce en un 0,4% los niveles de formalidad laboral (Clavijo, Vera, Cuéllar, & Ríos, 2015). Para un trabajador que devenga un salario mínimo legal vigente, el empleador debe pagar un total de aproximadamente 1,6 millones de pesos mensuales. Esto incluye, además del salario y un auxilio de transporte de 117 mil pesos, aportes del 12% para pensión, 8,3% para cesantías, 8,3% para prima, 4,17% para vacaciones, 9% para contribuciones parafiscales, 0,52% para la ARL, 1% para intereses de cesantías y 5% para dotación.

Estos requisitos elevan el estatus del empleador, pero resultan inalcanzables para los pequeños o nuevos empresarios en la práctica. Es necesario un periodo de gracia durante el cual el empresario pueda alcanzar su punto de equilibrio y recuperar su capital inicial antes de cumplir con todas las obligaciones laborales.

Los empresarios deben pagar un impuesto sobre la renta en función de los ingresos generados por sus empresas. Actualmente, el 33% de los ingresos de una compañía se destina al Estado. Al considerar tanto los impuestos que pagan las personas naturales como las empresas, el recaudo anual alcanza los 64 billones de pesos. Lo relevante es que las grandes empresas son las principales contribuyentes, aportando el 67% de esos recursos, mientras que las pequeñas y medianas empresas contribuyen con el 18%, y las personas naturales con el 15%. Según la comisión de expertos, en Colombia las empresas enfrentan una alta carga impositiva, mientras que las personas naturales aportan menos. En 2017, el 82% de los impuestos directos provinieron de las empresas, en contraste con solo el 17% de las personas. En los países más desarrollados, el 28% del recaudo proviene de las empresas y el 72% de las personas naturales.

En países como Suecia, Noruega y Finlandia, la tasa impositiva para las empresas no supera el 24% (en Finlandia es del 20%). Estos países comprenden que los empresarios son fundamentales para la generación de inversión y empleo en la sociedad (Valencia, 2020).

4.6.3. Formalidad de producción

Las empresas que aspiran a formalizarse deben hacerlo también en sus procesos productivos. Este proceso consta de dos fases: (I) requisitos sanitarios y (II) requisitos aduaneros.

(i) Requisitos Sanitarios: Muchas empresas requieren un Registro, Permiso o Notificación sanitaria para operar. No obstante, estos trámites exigen el cumplimiento de normas de inocuidad propias de empresas completamente desarrolladas, lo cual no es viable en las etapas iniciales. Las Buenas Prácticas de Manufactura no son factibles en el primer año de funcionamiento. Se estima que el INVIMA recibe más de 150 mil solicitudes anuales, de las cuales 1.800 presentan errores humanos. Asimismo, una encuesta realizada por el DNP reveló que el 56% de los empresarios desconocen las clasificaciones de sus productos para obtener el Registro, Permiso o Notificación Sanitaria correspondiente.

La obtención de Registros, Permisos y Notificaciones sanitarias también ha sido una barrera significativa en el país. Por ejemplo, un importador de vinos debe tramitar un registro sanitario que puede costar alrededor de 2,5 millones de pesos, un gasto elevado para pequeños importadores, pero relativamente menor para los grandes. A esto se suma que el tipo de registro varía según el tamaño del envase. Para productos que requieren registro sanitario, un pequeño importador necesita, en promedio, entre 170 y 200 días para completar el proceso de importación.

La Ley de Escalera de la Formalidad (Ley 2254 de 2022) permitió la creación de un registro sanitario gratuito adaptado a las características del negocio. Las empresas tendrán derecho a obtener un Registro, Permiso o Notificación sanitaria gratuito que cumpla con requisitos básicos de inocuidad, adecuados a su actividad, sin necesidad de cumplir con Buenas Prácticas de Manufactura. Se han establecido dos tipos de permisos: Artesanal y Emprendedor.

Sin embargo, estos no son los únicos costos laborales que enfrenta un empleador. El Sistema de Riesgos Laborales, los programas de Salud Ocupacional o los estándares mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo presentan un nivel organizativo deficiente y una efectividad limitada para las empresas. Un estudio del Tecnológico de Antioquia reveló que el costo anual de implementar todo este sistema para empresarios con menos de 50 trabajadores asciende a 4 millones de pesos (Castañeda & Gómez, 2020).

El primer paso consiste en contratar a un experto para la implementación del sistema de seguridad en el trabajo, cuyo costo estimado también es de 4 millones de pesos. El segundo paso es contratar a una empresa que asesore el proceso y que tenga el acompañamiento de la ARL.

Las empresas y profesionales indican que el cálculo de sus honorarios se basa en "determinar el tiempo mínimo necesario para llevar a cabo las actividades relacionadas con el funcionamiento del sistema y así establecer el costo de implementación".

4.8. Escalera de la Formalidad (Ley 2254 de 2022)

La Ley de la Escalera de la Formalidad, promulgada en 2022, representa un avance significativo en el proceso de formalización de más de 5,9 millones de empresas que actualmente operan en la informalidad. Este programa, denominado "Escalera de la Formalidad", establece un mecanismo gradual para que las micro, pequeñas y medianas empresas puedan formalizarse progresivamente, permitiendo la creación de empresas formales que cumplan con los requisitos establecidos de manera escalonada. La Escalera consta de al menos tres etapas, a lo largo de las cuales las empresas deben cumplir con diversos requisitos hasta alcanzar la formalización total. Entre los beneficios de la ley se destacan:

- 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 sanitaria 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 día es entre el 0,3% y el 0,7%.

5) **Microcréditos con garantías.** Pasados tres meses desde la obtención del Registro de Unidades Productivas en Formalización ante las cámaras de comercio; las empresas podrán ser beneficiarias de microcréditos con garantías de hasta el 90% por parte del Estado.

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

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

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 los recursos naturales.

9) **Ventanilla única.** El ministerio propondrá para que 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 INNPulsa.** INNPulsa creará una oferta institucional directa para los empresarios hagan parte de la Escalera de la Formalidad.

**Referencias**

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

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

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

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

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

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

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

Forbes Colombia. (13 de 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/>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**5. 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 y grandes empresarios. En el mediano plazo se proyectan ingresos adicionales a la Nación dado que busca formalizar 5,9 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).

**6. Pliego de modificaciones**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE PLENARIA SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>"Por medio de la cual se continúa la escalera de la formalidad y se dictan disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas"</p> <p><b>Artículo 1.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:  <b>Artículo nuevo.</b> Decreto Único de Trámites y Costos. El Ministerio de Comercio compilará en un decreto único de los trámites, requisitos y obligaciones que deberán cumplir las empresas por sectores. Las empresas estarán obligadas a cumplir solo aquello que contenga el decreto.                      El Ministerio deberá realizar una evaluación del costo que todos estos trámites, requisitos y obligaciones tienen para las empresas. De igual manera deberá evaluar las horas hombre 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, requisitos y obligaciones podrán exceder ese porcentaje sobre las utilidades. El Decreto Único de Trámites y Costos sólo podrá actualizarse anualmente.                      Los trámites, requisitos y obligaciones que deberán cumplir las empresas tendrán en cuenta la</p>	<p>"Por medio de la cual se continúa la escalera de la formalidad y se dictan disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas"</p> <p><b>Artículo 1.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:  <b>Artículo nuevo.</b> Decreto Único de Trámites y Costos. El Ministerio de Comercio compilará en un decreto único de los trámites, requisitos y obligaciones que deberán cumplir las empresas por sectores. Las empresas estarán obligadas a cumplir solo aquello que contenga el decreto.                      El Ministerio deberá realizar una evaluación del costo que todos estos trámites, requisitos y obligaciones tienen para las empresas. De igual manera deberá evaluar las horas hombre 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, requisitos y obligaciones podrán exceder ese porcentaje sobre las utilidades. El Decreto Único de Trámites y Costos sólo podrá actualizarse anualmente.                      Los trámites, requisitos y obligaciones que deberán cumplir las empresas tendrán en cuenta la</p>	<p>Sin modificaciones</p> <p>Sin modificaciones</p>



<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN</b></p> <p>entidades del Estados en las modalidades de contratación directa, dispuestos en los literales e, g, h, i, k del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 así como los de mínima cuantía, en la Cámara de Comercio en su domicilio principal. El Registro Simplificado incorporará la capacidad jurídica, la experiencia obtenida hasta con cinco (5) contratos celebrados en los últimos cinco (5) años con entidades públicas o privadas y la capacidad financiera con indicadores simplificados. Para este efecto, las micro y pequeñas empresas podrán acreditar estos indicadores con base en estados financieros simplificados. Las Cámaras de Comercio verificarán y certificarán 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.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Software de facturación electrónica. La inscripción ante la DIAN y demás</p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE PLENARIA SENADO</b></p> <p>entidades del Estados en las modalidades de contratación directa, dispuestos en los literales e, g, h, i, k del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 así como los de mínima cuantía, en la Cámara de Comercio en su domicilio principal. El Registro Simplificado incorporará la capacidad jurídica, la experiencia obtenida hasta con cinco (5) contratos celebrados en los últimos cinco (5) años con entidades públicas o privadas y la capacidad financiera con indicadores simplificados. Para este efecto, las micro y pequeñas empresas podrán acreditar estos indicadores con base en estados financieros simplificados. Las Cámaras de Comercio verificarán y certificarán 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.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Software de facturación electrónica. La inscripción ante la DIAN y demás</p>	<p><b>JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Sin modificaciones</p>
<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN</b></p> <p>por parte de las autoridades públicas.</p> <p><b>Artículo 11.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> 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</p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE PLENARIA SENADO</b></p> <p>por parte de las autoridades públicas.</p> <p><b>Artículo 11.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> 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</p>	<p><b>JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Sin modificaciones</p>
<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN</b></p> <p>entidades estatales para iniciar y continuar con el proceso de facturación electrónica no podrá tener ningún costo con el Estado. En los primeros escalones de la formalidad, el Estado subsidiará la adquisición del software de facturación electrónica a las empresas. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo regulará en qué casos y tipo de nuevas empresas aplicará este beneficio.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> 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</p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE PLENARIA SENADO</b></p> <p>entidades estatales para iniciar y continuar con el proceso de facturación electrónica no podrá tener ningún costo con el Estado. En los primeros escalones de la formalidad, el Estado subsidiará la adquisición del software de facturación electrónica a las empresas. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo regulará en qué casos y tipo de nuevas empresas aplicará este beneficio.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> 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</p>	<p><b>JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Sin modificaciones</p>
<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN</b></p> <p>industria y comercio. En ningún caso los costos asociados a la digitalización, automatización y operación podrán ser transferidos al ciudadano, usuario o grupo de interés sobre formalidad empresarial.</p> <p>6. Actualizar la información registrada en el Sistema Único de Trámites SUIT, eliminando los cobros no autorizados por ley y registrando las tarifas diferenciales establecidas sobre formalidad empresarial.</p> <p>7. Hacer uso de las nuevas tecnologías y los mandatos de interoperabilidad y desmaterialización, para reducir cualquier costo asociado y avanzar hacia la gratuidad, en los términos que contempla la ley en trámites sobre formalidad empresarial.</p> <p>8. Identificar los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios necesarios para la creación, operación y liquidación de las empresas, que estén a cargo de entidades del nivel municipal y departamental, para establecer los planes de trabajo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que se requieran, para su vinculación a la Ventanilla Única Empresarial - VUE.</p> <p><b>Artículo 12.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Capacitaciones. Los programas de capacitación que sean obligatorios a cargo de los</p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE PLENARIA SENADO</b></p> <p>industria y comercio. En ningún caso los costos asociados a la digitalización, automatización y operación podrán ser transferidos al ciudadano, usuario o grupo de interés sobre formalidad empresarial.</p> <p>6. Actualizar la información registrada en el Sistema Único de Trámites SUIT, eliminando los cobros no autorizados por ley y registrando las tarifas diferenciales establecidas sobre formalidad empresarial.</p> <p>7. Hacer uso de las nuevas tecnologías y los mandatos de interoperabilidad y desmaterialización, para reducir cualquier costo asociado y avanzar hacia la gratuidad, en los términos que contempla la ley en trámites sobre formalidad empresarial.</p> <p>8. Identificar los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios necesarios para la creación, operación y liquidación de las empresas, que estén a cargo de entidades del nivel municipal y departamental, para establecer los planes de trabajo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que se requieran, para su vinculación a la Ventanilla Única Empresarial - VUE.</p> <p><b>Artículo 12.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Capacitaciones. Los programas de capacitación que sean obligatorios a cargo de los</p>	<p><b>JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Sin modificaciones</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE PLENARIA SENADO	JUSTIFICACIÓN	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE PLENARIA SENADO	JUSTIFICACIÓN
empresarios, establecidos en la Ley 50 de 1990, la Ley 1562 de 2012, la Ley 2101 de 2021, el decreto único reglamentario 1072 de 2015 o el que haga de sus veces, o cualquiera que se refiera al Sistema de Riesgos Laborales, los programas o normas de Salud Ocupacional o los estándares mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, no podrán ser más de dos (2) al año en total, y deberán estar incluidos en el decreto único de trámites y costos de cada sector. <b>Parágrafo nuevo.</b> En los primeros escalones de la formalidad estas capacitaciones obligatorias podrán ser deducibles del impuesto de renta empresarial. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda reglamentará este artículo.	empresarios, establecidos en la Ley 50 de 1990, la Ley 1562 de 2012, la Ley 2101 de 2021, el decreto único reglamentario 1072 de 2015 o el que haga de sus veces, o cualquiera que se refiera al Sistema de Riesgos Laborales, los programas o normas de Salud Ocupacional o los estándares mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, no podrán ser más de dos (2) al año en total, y deberán estar incluidos en el decreto único de trámites y costos de cada sector. <b>Parágrafo nuevo.</b> En los primeros escalones de la formalidad estas capacitaciones obligatorias podrán ser deducibles del impuesto de renta empresarial. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda reglamentará este artículo.		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. <b>Parágrafo nuevo.</b> En los primeros escalones de la formalidad, las normas de Salud Ocupacional, Riesgos Laborales y de Seguridad en el Trabajo serán progresivas. El Ministerio del Trabajo reglamentará la progresividad de estos requisitos en cada uno de los escalones.	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. <b>Parágrafo nuevo.</b> En los primeros escalones de la formalidad, las normas de Salud Ocupacional, Riesgos Laborales y de Seguridad en el Trabajo serán progresivas. El Ministerio del Trabajo reglamentará la progresividad de estos requisitos en cada uno de los escalones.	
<b>Artículo 13.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> 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	<b>Artículo 13.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> 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	Sin modificaciones	<b>Artículo 14.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Evaluaciones médicas. Las evaluaciones médicas de ingreso, periódicas y de retiro a cargo del empleador serán pagadas por las Agencias de Riesgos Laborales -ARL. Las ARL no podrán hacer ningún tipo de cobro adicional a las empresas de los ya establecidos por ley por el pago de las evaluaciones establecidas en este artículo. <b>Parágrafo nuevo.</b> No habrá lugar a responsabilidad alguna del empleador, en aquellos casos en que el empleado se abstenga de	<b>Artículo 14.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Evaluaciones médicas. Las evaluaciones médicas de ingreso, periódicas y de retiro a cargo del empleador serán pagadas por las Agencias de Riesgos Laborales -ARL. Las ARL no podrán hacer ningún tipo de cobro adicional a las empresas de los ya establecidos por ley por el pago de las evaluaciones establecidas en este artículo. <b>Parágrafo nuevo.</b> No habrá lugar a responsabilidad alguna del empleador, en aquellos casos en que el empleado se abstenga de	Sin modificaciones
hacerse la evaluación médica de retiro.	hacerse la evaluación médica de retiro.		<b>Artículo 17.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Cambio de entidad de seguridad social. Cuando el empleador decida realizar un cambio de Empresa Promotora de Salud, Agencia de Riesgos Laborales, Pensiones o Caja de Compensación, durante el periodo de traslado, el empleador no podrá quedar sin cobertura. Se entenderá como afiliado de la entidad saliente hasta el día que se haga efectiva la afiliación en la nueva Empresa entidad. <b>Artículo 18.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo. Formato único.</b> 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	<b>Artículo 17.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Cambio de entidad de seguridad social. Cuando el empleador decida realizar un cambio de Empresa Promotora de Salud, Agencia de Riesgos Laborales, Pensiones o Caja de Compensación, durante el periodo de traslado, el empleador no podrá quedar sin cobertura. Se entenderá como afiliado de la entidad saliente hasta el día que se haga efectiva la afiliación en la nueva Empresa entidad. <b>Artículo 18.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo. Formato único.</b> 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	Sin modificaciones
<b>Artículo 15.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Accidentes laborales. Los accidentes laborales ocurridos por fuera del manual de funciones del trabajador o de los que se menciona en su contrato, no podrán entenderse como un incumplimiento de los programas de salud ocupacional, normas de salud ocupacional, del Sistema de Riesgos Laborales o del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, cuando la razón del accidente haya sido por una decisión autónoma del trabajador contraria a la de sus funciones. No obstante, las Administradoras de Riesgos Laborales deberán ser responsables por las indemnizaciones correspondientes, en cualquier caso.	<b>Artículo 15.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Accidentes laborales. Los accidentes laborales ocurridos por fuera del manual de funciones del trabajador o de los que se menciona en su contrato, no podrán entenderse como un incumplimiento de los programas de salud ocupacional, normas de salud ocupacional, del Sistema de Riesgos Laborales o del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, cuando la razón del accidente haya sido por una decisión autónoma del trabajador contraria a la de sus funciones. No obstante, las Administradoras de Riesgos Laborales deberán ser responsables por las indemnizaciones correspondientes, en cualquier caso.	Sin modificaciones	<b>Artículo 16.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Oferta institucional de las Cámaras de Comercio. Las Cámaras de Comercio tendrán en su oferta institucional programas relacionados con la elaboración y seguimiento del plan de Seguridad en el Trabajo, Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en coordinación con las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).	<b>Artículo 16.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así: <b>Artículo nuevo.</b> Oferta institucional de las Cámaras de Comercio. Las Cámaras de Comercio tendrán en su oferta institucional programas relacionados con la elaboración y seguimiento del plan de Seguridad en el Trabajo, Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en coordinación con las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).	Sin modificaciones

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE PLENARIA SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>internacionales que puedan solicitarlo.</p> <p><b>Artículo 19.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo.</b> Publicidad de Estados Financieros. Modifique el artículo 41 de la ley 222 de 1995, la cual quedará así:</p> <p>“Artículo 41. Publicidad de los estados financieros. Dentro del mes siguiente a la fecha en la cual sean aprobados, se depositará copia de los estados financieros de propósito general, junto con sus notas y el dictamen correspondiente, si lo hubiere, en la cámara de comercio del domicilio social sin costo alguno. Ésta expedirá copia de tales documentos a quienes lo soliciten y paguen los costos correspondientes. Sin embargo, las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección, vigilancia o control podrán establecer casos en los cuales no se exija depósito o se requiera un medio de publicidad adicional. También podrán ordenar la publicidad de los estados financieros intermedios. La cámara de comercio deberá conservar, por cualquier medio, los documentos mencionados en este artículo por el término de cinco años”.</p>	<p>internacionales que puedan solicitarlo.</p> <p><b>Artículo 19.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo.</b> Publicidad de Estados Financieros. Modifique el artículo 41 de la ley 222 de 1995, la cual quedará así:</p> <p>“Artículo 41. Publicidad de los estados financieros. Dentro del mes siguiente a la fecha en la cual sean aprobados, se depositará copia de los estados financieros de propósito general, junto con sus notas y el dictamen correspondiente, si lo hubiere, en la cámara de comercio del domicilio social sin costo alguno. Ésta expedirá copia de tales documentos a quienes lo soliciten y paguen los costos correspondientes. Sin embargo, las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección, vigilancia o control podrán establecer casos en los cuales no se exija depósito o se requiera un medio de publicidad adicional. También podrán ordenar la publicidad de los estados financieros intermedios. La cámara de comercio deberá conservar, por cualquier medio, los documentos mencionados en este artículo por el término de cinco años”.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 20. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 20. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas</p>	<p>Sin modificaciones</p>

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. 55/2024 Senado</b></p> <p style="text-align: center;">POR MEDIO DE LA CUAL SE CONTINÚA LA ESCALERA DE LA FORMALIDAD Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA DISMINUIR LOS COSTOS Y TRÁMITES A CARGO DE LAS EMPRESAS</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de la República de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Decreto Único de Trámites y Costos.</b> El Ministerio de Comercio compilará en un decreto único de los trámites, requisitos y obligaciones que deberán cumplir las empresas por sectores. Las empresas estarán obligadas a cumplir solo aquello que contenga el decreto.</p> <p>El Ministerio deberá realizar una evaluación del costo que todos estos trámites, requisitos y obligaciones tienen para las empresas. De igual manera deberá evaluar las horas hombre 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, requisitos y obligaciones podrán exceder ese porcentaje sobre las utilidades.</p> <p>El Decreto Único de Trámites y Costos sólo podrá actualizarse anualmente.</p> <p>Los trámites, requisitos y obligaciones que deberán cumplir las empresas tendrán en cuenta la gradualidad de la Escalera de la Formalidad establecidas en esta ley.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p>	<p><b>Artículo nuevo. Documento único.</b> Para trámites con el Estado, ninguna entidad gubernamental podrá exigir más de una (1) vez un documento que haya sido presentado a otra o la misma entidad. Es función de las entidades estatales tener un sistema conjunto de información que evite la doble tramitología.</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> El único caso donde una entidad podrá pedir un documento en más de una oportunidad, será cuando aquél tenga una fecha de vencimiento, y en el momento de iniciar el proceso, este se encuentre vencido. Si no tuviere fecha de vencimiento el documento será válido durante todo el proceso o al menos durante un año.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Cierre definitivo de una empresa.</b> En el momento que una empresa entre en proceso de disolución ninguna entidad podrá ejercer cobros por funcionamiento que no se haya causado con anterioridad.</p> <p>Los únicos cobros posibles serán aquellos de deudas y pasivos empresariales anteriores a la disolución o aquellas que se causarán en el proceso de liquidación.</p> <p>Será función de las Cámaras de Comercio emitir una comunicación automática y pública sobre la disolución, para la cual tenga al menos como directos destinatarios la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- e Industria y Comercio del municipio donde se ejerza la acción comercial.</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> Las Cámaras de Comercio no podrán exigir para hacer efectiva la cancelación del registro y matrícula ningún documento previo por parte de entidades nacionales. La cancelación del registro y matrícula mercantil ante las Cámaras de Comercio no podrá durar más de un día.</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> Será función de las Cámaras de Comercio y del Gobierno Nacional crear un método de remisión automática a todas las entidades gubernamentales o que administren parafiscales o derechos de autor de la cancelación de una empresa.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Coordinación SENA y empresariado.</b> Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 32 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> El SENA diseñará una herramienta de coordinación con los empresarios para que la vinculación de aprendices sea rápida, eficaz y acorde a las necesidades de los</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>empresarios. El SENA no podrá enviar aprendices que no tengan relación con la razón social de la empresa.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Saldos a favor.</b> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá reintegrar a los contribuyentes los saldos a favor, pagos en exceso o pagos de lo no debido de las declaraciones tributarias y/o aduaneras, en un periodo no mayor a dos (2) meses a la cuenta bancaria registrada ante la DIAN, cuando el contribuyente lo solicite.</p> <p>El contribuyente podrá hacer la solicitud desde el día que se hace efectiva la declaración de renta o el documento que certifique los ingresos.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Registro de marca.</b> Por la obtención del registro y matrícula mercantil se podrá iniciar de manera automática el Registro de Marca y sus complementarios. La solicitud será asesorada por las Cámaras de Comercio y enviada a la Superintendencia de Industria y Comercio para su trámite.</p> <p>La Superintendencia de Industria Comercio establecerá tasas progresivas para el pago de Registro de Marca, que deberán empezar desde los cero pesos, para los primeros tres escalones de la formalidad. Sólo podrá aumentar las tasas anuales con tope de la inflación anual.</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> Las Cámaras de Comercio propenderán para que los empresarios tengan el Registro de Marca.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Registro de los libros sociales y registro de libro de actas.</b> El registro de los libros de socios o accionistas, y los de actas de asamblea y juntas de socios será gratuito en el primer escalón de la formalidad.</p> <p>El registro de los libros deberá efectuarse dentro de los 30 días siguientes a la matrícula de la persona jurídica.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Registro Simplificado de Proponentes para Micro y Pequeñas Empresas.</b> 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</p>	<p>este registro las personas naturales y jurídicas que tengan la calidad de micro o pequeñas empresas, que pretendan celebrar contratos con entidades del Estado en las modalidades de contratación directa, dispuestos en los literales e, g, h, i, k del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 así como los de mínima cuantía, en la Cámara de Comercio en su domicilio principal.</p> <p>El Registro Simplificado incorporará la capacidad jurídica, la experiencia obtenida hasta con cinco (5) contratos celebrados en los últimos cinco (5) años con entidades públicas o privadas y la capacidad financiera con indicadores simplificados. Para este efecto, las micro y pequeñas empresas podrán acreditar estos indicadores con base en estados financieros simplificados.</p> <p>Las Cámaras de Comercio verificarán y certificarán los requisitos habilitantes de las micro y pequeñas empresas, con el fin de ser tenidas en cuenta en los procesos de contratación en los cuales participen. En este registro, se deberá efectuar la inscripción, renovación y actualización de las micro y pequeñas empresas, a través de trámites simplificados y por medios electrónicos.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará el Registro Simplificado, así como la tarifa reducida del mismo.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Software de facturación electrónica.</b> La inscripción ante la DIAN y demás entidades estatales para iniciar y continuar con el proceso de facturación electrónica no podrá tener ningún costo con el Estado.</p> <p>En los primeros escalones de la formalidad, el Estado subsidiará la adquisición del software de facturación electrónica a las empresas. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo regulará en qué casos y tipo de nuevas empresas aplicará este beneficio.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Funcionamiento de establecimientos comerciales.</b> Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones para el funcionamiento de establecimientos comerciales, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. Las autoridades no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias adicionales, y prevalecerá el principio de reserva legal de permisos, licencias y requisitos.</p> <p>No se podrán establecer exigencias para el funcionamiento de establecimientos comerciales basadas en la interpretación analógica o extensiva de normas por parte de las autoridades públicas.</p> <p><b>Artículo 11.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p>
<p><b>Artículo nuevo. Simplificación de trámites regionales.</b> Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias y con el objetivo de cumplir las disposiciones legales sobre formalidad empresarial, deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar los cobros no autorizados por la Ley sobre formalidad empresarial, asociados a sus trámites.</li> <li>2. Gestionar ante las corporaciones públicas correspondientes los proyectos de ordenanza departamental o acuerdo municipal, que resulten necesarios para desmontar los cobros no autorizados por la ley sobre formalidad empresarial.</li> <li>3. Asegurar que no se creen cobros que no se encuentren autorizados por la Ley sobre formalidad empresarial.</li> <li>4. Implementar lo señalado en el artículo 3 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 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.</li> <li>5. Garantizar la gratuidad del trámite de inscripción, modificación o cancelación del registro de industria y comercio. En ningún caso los costos asociados a la digitalización, automatización y operación podrán ser transferidos al ciudadano, usuario o grupo de interés sobre formalidad empresarial.</li> <li>6. Actualizar la información registrada en el Sistema Único de Trámites SUIIT, eliminando los cobros no autorizados por ley y registrando las tarifas diferenciales establecidas sobre formalidad empresarial.</li> <li>7. Hacer uso de las nuevas tecnologías y los mandatos de interoperabilidad y desmaterialización, para reducir cualquier costo asociado y avanzar hacia la gratuidad, en los términos que contempla la ley en trámites sobre formalidad empresarial.</li> <li>8. Identificar los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios necesarios para la creación, operación y liquidación de las empresas, que estén a cargo de entidades del nivel municipal y departamental, para establecer los planes de trabajo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que se requieran, para su vinculación a la Ventanilla Única Empresarial - VUE.</li> </ol> <p><b>Artículo 12.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p>	<p><b>Artículo nuevo. Capacitaciones.</b> Los programas de capacitación que sean obligatorios a cargo de los empresarios, establecidos en la Ley 50 de 1990, la Ley 1562 de 2012, la Ley 2101 de 2021, el decreto único reglamentario 1072 de 2015 o el que haga de sus veces, o cualquiera que se refiera al Sistema de Riesgos Laborales, los programas o normas de Salud Ocupacional o los estándares mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, no podrán ser más de dos (2) al año en total, y deberán estar incluidos en el decreto único de trámites y costos de cada sector.</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> En los primeros escalones de la formalidad estas capacitaciones obligatorias podrán ser deducibles del impuesto de renta empresarial. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda reglamentará este artículo.</p> <p><b>Artículo 13.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Verificación de normas de salud ocupacional.</b> El Gobierno Nacional no podrá exigir a las empresas la contratación directa o indirecta de empleados, o la contratación tercerizada de empresas, cuya función sea verificar, crear, evaluar o velar por el cumplimiento de las exigencias y requisitos del Sistema General de Riesgos Laborales, Salud ocupacional establecidos en la Ley 1562 de 2012, en el decreto único reglamentario 1072 de 2015 o quien haga sus veces, o en los estándares mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.</p> <p>Esto no exonera en ninguna circunstancia al empleador del incumplimiento de las normas de Salud Ocupacional y del Sistema General de Riesgos Laborales sobre sus empleados; el empleador diseñará el sistema de seguimiento y será responsable de cumplirlo. El gobierno podrá hacer inspecciones que considere para verificar el cumplimiento.</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> En los primeros escalones de la formalidad, las normas de Salud Ocupacional, Riesgos Laborales y de Seguridad en el Trabajo serán progresivas. El Ministerio del Trabajo reglamentará la progresividad de estos requisitos en cada uno de los escalones.</p> <p><b>Artículo 14.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Evaluaciones médicas.</b> Las evaluaciones médicas de ingreso, periódicas y de retiro a cargo del empleador serán pagadas por las Agencias de Riesgos Laborales- ARL. Las ARL no podrán hacer ningún tipo de cobro adicional a las empresas de los ya establecidos por ley por el pago de las evaluaciones establecidas en este artículo.</p> <p><b>Parágrafo nuevo.</b> No habrá lugar a responsabilidad alguna del empleador, en aquellos casos en que el empleado se abstenga de hacerse la evaluación médica de retiro.</p>

<p><b>Artículo 15.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Accidentes laborales.</b> Los accidentes laborales ocurridos por fuera del manual de funciones del trabajador o de los que se menciona en su contrato, no podrán entenderse cómo un incumplimiento de los programas de salud ocupacional, normas de salud ocupacional, del Sistema de Riesgos Laborales o del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, cuando la razón del accidente haya sido por una decisión autónoma del trabajador contraria a la de sus funciones. No obstante, las Administradoras de Riesgos Laborales deberán ser responsables por las indemnizaciones correspondientes, en cualquier caso.</p> <p><b>Artículo 16.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Oferta institucional de las Cámaras de Comercio.</b> Las Cámaras de Comercio tendrán en su oferta institucional programas relacionados con la elaboración y seguimiento del plan de Seguridad en el Trabajo, Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en coordinación con las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).</p> <p><b>Artículo 17.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Cambio de entidad de seguridad social.</b> Cuando el empleador decida realizar un cambio de Empresa Promotora de Salud, Agencia de Riesgos Laborales, Pensiones o Caja de Compensación, durante el periodo de traslado, el empleador no podrá quedar sin cobertura. Se entenderá como afiliado de la entidad saliente hasta el día que se haga efectiva la afiliación en la nueva Empresa entidad.</p> <p><b>Artículo 18.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Formato único.</b> El Gobierno Nacional, en coordinación con la Superintendencia de Sociedades, deberá desarrollar un solo documento de entrega anual por parte de las empresas que tienen a cargo la obligación de reportar temas relacionados con la prevención del riesgo de lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (LA/FT/FPADM), acorde con los tratados internacionales.</p> <p>Dicho documento de entrega anual será el único exigible a las empresas, y deberá ser la Superintendencia de Sociedades, quien entregue copia a otras entidades públicas nacionales e internacionales que puedan solicitarlo.</p> <p><b>Artículo 19.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 2254 de 2022, el cual quedará así:</p>	<p><b>Artículo nuevo. Publicidad de Estados Financieros.</b> Modifique el artículo 41 de la ley 222 de 1995, la cual quedará así:</p> <p>“Artículo 41. Publicidad de los estados financieros. Dentro del mes siguiente a la fecha en la cual sean aprobados, se depositará copia de los estados financieros de propósito general, junto con sus notas y el dictamen correspondiente, si lo hubiere, en la cámara de comercio del domicilio social sin costo alguno. Ésta expedirá copia de tales documentos a quienes lo soliciten y paguen los costos correspondientes. Sin embargo, las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección, vigilancia o control podrán establecer casos en los cuales no se exija depósito o se requiera un medio de publicidad adicional. También podrán ordenar la publicidad de los estados financieros intermedios. La cámara de comercio deberá conservar, por cualquier medio, los documentos mencionados en este artículo por el término de cinco años”.</p> <p><b>Artículo 20. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>MIGUEL URIBE TURBAY</b> Senador de la República b-b Ponenter</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se busca garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo, para la salud y se dictan otras disposiciones.*

<div style="text-align: center;">  </div> <p style="text-align: center;"><b>Reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo para la salud</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(Proyecto de ley 163 de 2023 Senado)</b></p> <p>La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, respetuosamente <b>insiste en el archivo del proyecto</b> en referencia, por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Informe de la Comisión Accidental:</b> La Comisión Accidental creada para el análisis y estudio del proyecto de la referencia, antes de su votación en segundo debate, no realiza cambios sustanciales al proyecto, por lo que continúan las preocupaciones frente al mismo.</li> <li><b>Inviabilidad en el contexto de la reforma pensional reciente e impacto fiscal:</b> La reciente reforma pensional fue diseñada con el objetivo de ser un marco integral y estructurado para garantizar la sostenibilidad del sistema pensional colombiano. Introducir una modificación puntual como la pensión especial para actividades de alto riesgo genera contradicciones normativas que pueden desestabilizar los principios fundamentales de la reforma, como la equidad y la progresividad. Estas iniciativas fragmentadas debilitan la visión sistémica adoptada en la reforma, afectando la capacidad para responder a los desafíos demográficos y económicos del país.</li> <li><b>Impacto fiscal</b> El concepto emitido por el Ministerio de Hacienda ya alerta sobre el alto costo fiscal, que incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>\$26.3 mil millones para implementar un sistema de seguimiento.</li> <li>Aumento en los subsidios, que presionará aún más las finanzas públicas, especialmente en un contexto donde se busca optimizar recursos.</li> </ul> </li> </ol>	<div style="text-align: center;">  </div> <p>Este impacto compromete directamente el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que es fundamental para garantizar la sostenibilidad fiscal del país.</p> <p>Adicionalmente, la medida puede aumentar el déficit pensional, que ya es considerable, exacerbando la presión sobre recursos fiscales que podrían destinarse a otros sectores prioritarios.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Eliminación de Valores Límites Permisibles: una expansión desmedida</b> La propuesta de eliminar los Valores Límites Permisibles para sustancias cancerígenas y radiaciones ionizantes introduce un criterio indiscriminado de exposición. Esto transforma un régimen excepcional en una regla general, ya que prácticamente todos los trabajadores podrían argumentar algún nivel de exposición a factores de riesgo. La medida generaría un incremento masivo en el número de beneficiarios del régimen especial, comprometiendo gravemente los recursos del sistema. En lugar de garantizar pensiones para quienes realmente se encuentran en actividades de alto riesgo, el cambio diluiría el propósito del régimen y crearía incentivos negativos en la formalidad y las relaciones laborales.</li> <li><b>Riesgo para la sostenibilidad económica del sistema pensional</b> En términos de sostenibilidad, el sistema pensional enfrenta desafíos estructurales relacionados con el envejecimiento poblacional y la baja tasa de formalidad laboral en Colombia. La creación de regímenes especiales adicionales incrementa el desbalance actuarial, haciendo inviable mantener las pensiones en el mediano y largo plazo. Es importante tener en cuenta que la OIT desarrolló una investigación sobre los regímenes de pensión especial por actividades de alto riesgo titulado "jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre", según este estudio en países como Polonia, Hungría y Bélgica han abandonado progresivamente los sistemas de jubilación diferenciados para las actividades de alto riesgo, <u>para enfocarse en programas de seguridad y salud en el trabajo.</u></li> </ol>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

 <p>De igual forma, la OIT en el mencionado estudio señala que:</p> <p><i>"una política de reconocimiento de regímenes especiales o diferenciados, corre el riesgo de desembocar en una permanente e ilimitada ampliación o extensión de beneficios de jubilación a cada vez mayor número de profesiones con iguales o similares características"</i> (Subrayas fuera de texto)</p> <p>Así mismo, ha planteado, desde un enfoque preventivo, que debería garantizarse el derecho de todos los trabajadores a un trabajo seguro y saludable, por lo que los sistemas de jubilación anticipada pudieran perpetuar malas condiciones de trabajo, contrarias al Trabajo Decente. Igualmente, muestra las tendencias en el derecho comparado, observando que hay un buen número de Estados de la economía desarrollada que o bien no tienen este tipo de regímenes especiales o bien están en proceso de desmantelamiento.</p> <p>El estudio mencionado concluye, por tanto, que las medidas de prevención deben ser prioritarias a cualquier otra solución que deba adoptarse para eliminar los riesgos o reducirlos al máximo.</p> <p><b>6. Falta de sustento técnico - científico</b></p> <p>La materia del proyecto de ley exige un sustento técnico científico muy fuerte. A modo de ejemplo, el Consejo Nacional de Riesgos Laborales ordenó la elaboración de un estudio por parte de la Universidad Nacional sobre la disminución de expectativa de vida saludable en las actividades señaladas en el artículo segundo del Decreto 2090 de 2003. Este estudio arrojó las conclusiones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las enfermedades del grupo de alto riesgo <u>son en general similares a las observadas para la población total.</u></li> <li>2. No hay presencia en las primeras causas de enfermedades de algunos tipos de cáncer que potencialmente pueden ser adquiridos por exposiciones prolongadas y continuas a diversos riesgos. Es decir, el estudio no evidenció, desde un punto de vista técnico, una disminución en la expectativa de vida saludable asociada a la exposición a agentes cancerígenos vinculados con las actividades mencionadas en el artículo 2 del Decreto 2090, pues estas no figuran entre las principales causas de morbilidad.</li> <li>3. El estudio concluye que <u>"la morbilidad de las primeras causas de enfermedad de los grupos de alto riesgo, es en general similar a la de la población total".</u></li> </ol>	 <p>En suma, el estudio realizado por la Universidad Nacional <b>no encontró evidencia alguna sobre la disminución de la expectativa de vida saludable de la población que se encuentra en los grupos denominados de alto riesgo.</b></p> <p>Llama la atención que el proyecto de ley no presente documentación técnico-científica de las actividades que justificarían la adopción de un régimen excepcional de pensiones. Por el contrario, hay numerosos conceptos de sociedades científicas que también están pidiendo que se archive este proyecto.</p> <p><b>En conclusión:</b> por las anteriores razones, la ANDI, de manera respetuosa, insiste en el archivo del proyecto de ley.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>Alfonso Palacios Torres Vicepresidente de Asuntos Jurídicos</p> <p>Diciembre de 2024</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 29 DE 2024 SENADO - 014 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS NÚMEROS 080 DE 2023, 143 DE 2023; NÚMERO 261 DE 2023; 268 DE 2023 Y 151 DE 2023 DE CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental.*

 <p>Código TRD: 1000</p> <p>Bogotá D.C.</p> <p>Honorables Senadores H.S. ANA PAOLA AGUDELO H.S. FABIAN DÍAZ PLATA CONGRESO DE LA REPÚBLICA Edificio Nuevo del Congreso, piso 1. Correos: <a href="mailto:ana.agudelo@senado.gov.co">ana.agudelo@senado.gov.co</a> <a href="mailto:fabian.diaz@senado.gov.co">fabian.diaz@senado.gov.co</a></p> <p><b>Referencia:</b> Concepto al Proyecto de Ley 029 de 2024 Senado - 014 de 2023 Cámara, acumulado con los proyectos números 080 de 2023, 143 de 2023, número 261 de 2023, 268 de 2023 y 151 de 2023 de cámara "Por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental".</p> <p>Respetados Senadores:</p> <p>Reciban un cordial saludo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).</p> <p>A continuación, nos permitimos plantear algunas consideraciones frente al proyecto de ley relacionado en el asunto, de conformidad con el texto publicado en la Gaceta No 2005 de 2024 en el marco de las competencias legales y reglamentarias del MinTIC, en particular al artículo 8 como quiera que incorpora apartes que vinculan a este Ministerio y que distan de su misionalidad, como se describe a continuación:</p> <p>El marco jurídico general que rige los objetivos y funciones de este Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, está contenido fundamentalmente en las Leyes 1341 de 2009, "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones" (modificada por la Ley 1978 de 2019) y en la Ley 1369 de 2009, "Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Con fundamento en esa normativa, el MinTIC tiene entre sus principales objetivos promover el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones entre los ciudadanos, las empresas, el Gobierno y demás instancias nacionales como soporte del desarrollo social, económico y político de la Nación, por lo cual en el marco de sus funciones y competencias asignadas, este Ministerio</p>	 <p>diseña sus estrategias digitales y de comunicaciones con el objeto de fomentar el cierre de la brecha digital en los distintos sectores de la sociedad a través de los programas y proyectos propios del Ministerio.</p> <p>Por tanto, los objetivos y la misión del MinTIC no prevén asuntos relacionados con la salud mental o con la realización de campañas de comunicación sobre el mismo tema. Por otra parte, es importante señalar que la Ley 1616 de 2013, que regula la salud mental en Colombia, establece que las políticas, planes y programas en esta área son responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social, que tiene la misión exclusiva de liderar los esfuerzos en esta materia. A partir de este marco normativo, se infiere que las iniciativas relacionadas con la prevención y promoción de la salud mental deben estar dirigidas y gestionadas principalmente por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>De acuerdo con esas normativas, esta entidad ejerce funciones reglamentarias, así como de inspección, vigilancia y control, en relación con la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones (que incluye la provisión de redes y servicios de televisión), la provisión de servicios de radiodifusión sonora, y la prestación de servicios postales. Es decir, las competencias de esta cartera ministerial se circunscriben a los aspectos técnicos y jurídicos de esos servicios, en lo que respecta a su provisión o prestación y no cuenta con la estructura organizacional, ni las competencias para diseñar crear, generar y producir, materiales para el cuidado de la salud mental.</p> <p>Adicionalmente, el artículo en mención podría representar infracciones al principio de neutralidad de la red contenido en el artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014" y podría vulnerar la libertad de expresión imponiendo cargas regulatorias sobre quienes creen o compartan contenido en línea, a través de plataformas digitales. Por tanto, aunque el fin del proyecto de ley es laable, las propuestas específicas en el artículo pueden derivar en restricciones a la libre expresión pues quienes crean contenido se verían obligados a modificarlo para agregar la advertencia propuesta. Imponer advertencias obligatorias es una forma de censura previa que limita la libertad de expresión, especialmente en obras culturales, informativas o artísticas.</p> <p>Frente a lo anterior, la Corte Constitucional estableció en sentencia T-391 de 2007 que "(...) la censura previa está prohibida de tal forma que cualquier regulación estatal o decisión de un funcionario del Estado que constituya censura implica, ipso jure, una violación del derecho a la libertad de expresión." La censura previa, en los términos de la Convención Interamericana y del derecho constitucional, consiste en que las autoridades, por diversas razones, impiden u obstaculizan gravemente la emisión de un mensaje o la publicación de un determinado contenido.</p> <p>El artículo podría ir en contra de estándares internacionales para restringir la libertad de expresión. La Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet de la Organización de Estados Americanos establece que "Las restricciones a la libertad de expresión en Internet solo resultan aceptables cuando cumplen con los estándares internacionales (...)". En el presente caso, la medida propuesta en este proyecto de ley, como restricción a la libertad de expresión debería cumplir con el estándar constitucional e internacional denominado el test tripartito. Es decir, la restricción debe (1) tener consagración legal; (2) buscar una finalidad imperativa (la protección de los derechos fundamentales, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o moral públicas); y (3) que la medida sea necesaria, idónea y</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



proporcional para alcanzar la finalidad perseguida. De conformidad con lo establecido, se considera que la propuesta del texto en estudio en principio no cumpliría el test mencionado.

En otras palabras, si todos los contenidos en línea sobre temas sensibles como el suicidio —incluidos videos, blogs o publicaciones en redes sociales— estuvieran obligados a incorporar la advertencia establecida. Este tipo de exigencia podría desalentar a creadores digitales y comunicadores de tratar el tema del suicidio, llevando al abandono de discusiones fundamentales para sensibilizar a la sociedad sobre la salud mental. Tal enfoque podría derivar en una estigmatización excesiva del suicidio, dejando de lado su tratamiento desde una perspectiva educativa y preventiva, indispensable para abordar esta problemática de manera responsable y constructiva.

Aunado a lo anterior, los costos y la carga administrativa de cumplir con los requisitos podrían afectar más a pequeños creadores y medios independientes, que podrían enfrentar multas por incumplimientos accidentales o falta de recursos.

Finalmente, sin perjuicio de la potestad de configuración legislativa de la que goza el legislador, consideramos relevante referirnos a los pronunciamientos mediante los cuales la Corte Constitucional ha concluido que es necesario conocer los costos fiscales de las iniciativas legales, desde su formación, con el fin de garantizar su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

En relación con ese particular, la Corte ha reiterado lo siguiente:

*"(...) cumplida la carga que consagra el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida a la rendición del concepto sobre el impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la correlativa obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el ejecutivo. De tal manera que, una omisión en el análisis de las razones aducidas por el Ministro implica un incumplimiento de la Ley Orgánica 819 de 2003, y por tanto, deviene en su inconstitucionalidad"*

Por las razones expuestas y con el propósito de mantener las funciones y competencias de esta cartera ministerial conforme a los fines, la misionalidad y los objetivos que el legislador le ha impuesto, **sugerimos respetuosamente suprimir la mención del proyecto al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones** y acotar su responsabilidad en un párrafo nuevo que disponga que prestara apoyo técnico al Ministerio de Salud y Protección en el marco de sus competencias de acuerdo a la Política de Gobierno Digital, con lo cual respetuosamente sugerimos esta propuesta de redacción:

**ARTÍCULO 8º. PEDAGOGÍA COMO ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN EN SALUD MENTAL Y PREVENCIÓN DE LAS ENFERMEDADES MENTALES**

*Dentro de las estrategias, programas, acciones o servicios de promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, que trata el artículo 8 de la Ley 1616 de 2013, las entidades obligadas con el apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones desarrollarán de manera articulada acciones pedagógicas para educar sobre el concepto de*



salud mental, y dar a conocer las rutas de atención existentes en los distintos ámbitos como los comunitarios, redes sociales y espacios virtuales; laborales y educativos. La Radio Televisión Nacional de Colombia RTVC, coadyuvará para la emisión de dicho material audiovisual correspondiente.

Para lo anterior, El Ministerio de Salud y Protección Social, el Consejo Nacional de Salud Mental, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y ~~el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones~~ deberán crear, generar y producir, contenidos y estrategias periódicas anuales de comunicación masiva que integren el sistema de medios públicos con el apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, incluyendo las redes sociales, y a disposición de medios y canales de comunicación digitales públicos y privados, para la promoción y el cuidado de la salud mental, la educación emocional, la identificación temprana de enfermedades y/o trastornos mentales y la atención primaria en salud mental. A su vez, solicitarán espacios institucionales a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para la divulgación en los canales de televisión abierta de acuerdo a lo contemplado en la normatividad que expida la CRC de conformidad a sus funciones establecidas en la Ley 1341 de 2009 o la que modifique o sustituya.

Asimismo, establecerán recomendaciones de advertencia a la audiencia sobre contenidos que puedan alterar la salud mental de los espectadores, con énfasis especial en la protección de niños, niñas y adolescentes. Dichas advertencias deberán ir acompañadas de información sobre las rutas de atención y prevención en salud mental.

Estas estrategias se enfocarán en definir la salud mental, reducir el estigma, promover educación y competencias socioemocionales y fomentar la búsqueda oportuna de apoyo a través de las rutas existentes, teniendo en cuenta las diferencias territoriales en el acceso a la conectividad.

Para contenidos que traten de manera directa el suicidio, será obligatoria la advertencia de control parental y la información sobre las rutas de atención y prevención en salud mental que desarrolle el Ministerio de Salud y Protección Social en la armonización con la oferta a nivel municipal y departamental.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones, pondrá a disposición sus espacios institucionales para la difusión del contenido pedagógico de que trata el presente artículo. En ejercicio de las funciones establecidas en la Ley 1341 de 2009 o la que modifique o sustituya, será responsable de promover la aplicación de las advertencias a los contenidos inapropiados según la edad. Adicionalmente, establecerá las recomendaciones sobre los parámetros de autorregulación para la formulación y actualización de códigos de conducta de contenidos audiovisuales que tengan como objeto reducir eficazmente la exposición de los niños, niñas y adolescentes a programación, publicidad y demás contenidos que atenten contra su integridad física y moral, bienestar psicosocial y salud física y mental, cuya



inobservancia dará lugar a las sanciones respectivas a los sujetos regulados de acuerdo a la Ley 1341 de 2009 o la que modifique o sustituya.

**El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones** y Las plataformas virtuales que faciliten la difusión de contenido audiovisual por internet, y como parte de su autorregulación, desarrollarán programas y capacitaciones a los usuarios para garantizar el uso adecuado y responsable de los mecanismos de control parental, con el fin de proteger a los menores de edad en su acceso al contenido que atente contra su integridad física y moral, bienestar psicosocial y salud física y mental.

Así mismo, el Observatorio Nacional de Salud Mental con apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en ejercicio de las funciones establecidas en la Ley 1341 de 2009 o la que modifique o sustituya, realizarán estudios para analizar y vigilar la difusión, consumo y el comportamiento del mercado de los contenidos audiovisuales, para verificar la implementación de las recomendaciones sobre los parámetros de autorregulación. Estos estudios tendrán especial énfasis en garantizar la protección de la salud mental de los niños, niñas y adolescentes; y velará para que se adopten medidas adecuadas con el objetivo de proteger la salud mental de los niños, niñas y adolescentes de los programas, los videos y la publicidad que puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral, que inciten a la violencia o al odio; o de contenidos cuya difusión constituya una infracción penal, la provocación pública a la comisión de un delito, o para atentar contra en su integridad.

El Observatorio Nacional de Salud Mental deberá publicar un informe público anual que contenga los hallazgos y represente un insumo técnico para que las entidades del orden nacional, tomen las medidas en materia de prevención. Asimismo, se facilitará contenido de pedagogía continuo y permanente de divulgación para la ciudadanía, accesible en los distintos medios de difusión pública, sobre salud mental, prevención de todo tipo de violencias a menores y control parental en plataformas digitales y medios de telecomunicación.

Para promover el desarrollo de las campañas pedagógicas y la participación ciudadana, los Ministerios de Salud y Protección Social y de Educación Nacional, apoyarán con recursos técnicos a fin de generar programas institucionales de información a la ciudadanía, relacionados con los derechos y mecanismos de protección para la integridad física, la salud física y moral de los niños, niñas y adolescentes. Estos programas se presentarán en los espacios institucionales y en forma destacada en las plataformas públicas y redes, y disponibles para ser dispuestas por los proveedores de contenidos digitales audiovisuales privados.

**Parágrafo 1: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones** brindará apoyo técnico al Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de sus competencias.



Parágrafo 2: Se autoriza al Gobierno Nacional, destinar las partidas presupuestales necesarias dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, para el desarrollo de lo dispuesto en la presente disposición.

Este Ministerio queda a su disposición para atender cualquier información adicional en relación con el particular y manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa, dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes.

Cordialmente,

Firmado Digitalmente  
**MAURICIO LIZCANO ARANGO**  
 Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"><b>REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS</b></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">242161791_5450</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center; font-size: small;">Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: asisign.com.co</td> </tr> <tr> <td style="font-size: x-small;">Id Acuerdo: 20241202-212718-9c7f58-61048544 Estado: Finalizado</td> <td style="font-size: x-small;">Creación: 2024-12-02 21:27:18 Finalización: 2024-12-02 21:28:54</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">Escanee el código para verificación</td> </tr> <tr> <td colspan="2">                 Firma: Firmante                    Mauricio Lizcano Arango                  C.C. 79.960.663                  mlizcano@mintic.gov.co                  Ministro             </td> </tr> </table>	<b>REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS</b>		242161791_5450		Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: asisign.com.co		Id Acuerdo: 20241202-212718-9c7f58-61048544 Estado: Finalizado	Creación: 2024-12-02 21:27:18 Finalización: 2024-12-02 21:28:54	Escanee el código para verificación		Firma: Firmante  Mauricio Lizcano Arango C.C. 79.960.663 mlizcano@mintic.gov.co Ministro		<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"><b>REPORTE DE TRAZABILIDAD</b></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">242161791_5450</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center; font-size: small;">Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: asisign.com.co</td> </tr> <tr> <td style="font-size: x-small;">Id Acuerdo: 20241202-212718-9c7f58-61048544 Estado: Finalizado</td> <td style="font-size: x-small;">Creación: 2024-12-02 21:27:18 Finalización: 2024-12-02 21:28:54</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">Escanee el código para verificación</td> </tr> <tr> <th style="font-size: x-small;">TRAMITE</th> <th style="font-size: x-small;">PARTICIPANTE</th> <th style="font-size: x-small;">ESTADO</th> <th style="font-size: x-small;">ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA</th> </tr> <tr> <td style="font-size: x-small;">Firma</td> <td style="font-size: x-small;">Mauricio Lizcano Arango mlizcano@mintic.gov.co Ministro</td> <td style="font-size: x-small;">Aprobado</td> <td style="font-size: x-small;">Env: 2024-12-02 21:27:28 Lec: 2024-12-02 21:28:39 Res: 2024-12-02 21:28:54 IP Res.: 167.0.109.237</td> </tr> </table>	<b>REPORTE DE TRAZABILIDAD</b>		242161791_5450		Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: asisign.com.co		Id Acuerdo: 20241202-212718-9c7f58-61048544 Estado: Finalizado	Creación: 2024-12-02 21:27:18 Finalización: 2024-12-02 21:28:54	Escanee el código para verificación		TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA	Firma	Mauricio Lizcano Arango mlizcano@mintic.gov.co Ministro	Aprobado	Env: 2024-12-02 21:27:28 Lec: 2024-12-02 21:28:39 Res: 2024-12-02 21:28:54 IP Res.: 167.0.109.237
<b>REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS</b>																															
242161791_5450																															
Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: asisign.com.co																															
Id Acuerdo: 20241202-212718-9c7f58-61048544 Estado: Finalizado	Creación: 2024-12-02 21:27:18 Finalización: 2024-12-02 21:28:54																														
Escanee el código para verificación																															
Firma: Firmante  Mauricio Lizcano Arango C.C. 79.960.663 mlizcano@mintic.gov.co Ministro																															
<b>REPORTE DE TRAZABILIDAD</b>																															
242161791_5450																															
Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones gestionado por: asisign.com.co																															
Id Acuerdo: 20241202-212718-9c7f58-61048544 Estado: Finalizado	Creación: 2024-12-02 21:27:18 Finalización: 2024-12-02 21:28:54																														
Escanee el código para verificación																															
TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA																												
Firma	Mauricio Lizcano Arango mlizcano@mintic.gov.co Ministro	Aprobado	Env: 2024-12-02 21:27:28 Lec: 2024-12-02 21:28:39 Res: 2024-12-02 21:28:54 IP Res.: 167.0.109.237																												

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 2122 - Martes, 3 de diciembre de 2024

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 309 de 2024 senado, por medio de la cual se crea el programa de educación financiera y finanzas personales en la educación media. ....	1
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto proyecto de ley número 55 de 2024 Senado, por medio de la cual se continúa la Escalera de la Formalidad y se dictan disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas. ....	6

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico Asociación Nacional de Empresarios de Colombia Proyecto de Ley número 163 de 2023 Senado, por medio de la cual se busca garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo, para la salud y se dictan otras disposiciones.....	17
Concepto jurídico Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al Proyecto de Ley número 29 de 2024 Senado - 014 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos números 080 de 2023, 143 de 2023; número 261 de 2023; 268 de 2023 y 151 de 2023 de Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental. ....	18