

Bogotá, D.C.

170

CONCEJO DE BOGOTÁ 24-07-2025 03:30:04

2025ER20204 O 1 Fol:1 Anex:0

ORIGEN: SECRETARIA DISTRITAL GOBIERNO/JUAN BELLO GONZÁLEZ

DESTINO: COMISION 3ª PERM. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO/MO

ASUNTO: COMENTARIOS ADMTRC. P.A 525-2025

OBS: ---

Datos Notificación

Nombres/Apellidos: _____

No Identificación: _____

Fecha y Hora: _____

Nota: Los datos de este apartado solo serán diligenciados por la persona quien recibe este documento al momento de la notificación.

Señora:

LIZ YADIRA MONROY DELGADO

Subsecretaria

Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público

Concejo de Bogotá, D.C.

comision_tercera@concejobogota.gov.co

Calle 36 No. 28A - 41

Bogotá, D.C.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital para primer debate del Proyecto de Acuerdo No. 525 de 2025.

Respetada Subsecretaria:

De conformidad con lo señalado en el Capítulo III del Decreto Distrital 438 de 2019, los sectores Desarrollo Económico (coordinador), Gestión Jurídica y Hacienda, a través de las entidades correspondientes, elaboraron comentarios para primer debate en relación con el Proyecto de Acuerdo No. 525 de 2025: *“Por medio del cual se implementa el programa “Escalera de la Formalidad” para el fortalecimiento y formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (mi pymes) en el distrito capital y se dictan otras disposiciones”*.

Con fundamento en los comentarios de carácter jurídico, técnico y presupuestal, emitidos por las entidades mencionadas (ver anexos), la Administración Distrital considera que la iniciativa analizada es no viable.


No obstante, en caso de requerir información adicional sobre el particular, lo invito a comunicarse con la Dirección de Relaciones Políticas, al teléfono 3820660 Ext. 1702 y 1704.

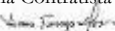
Cordialmente,



JUAN BELLO GONZÁLEZ
Director de Relaciones Políticas
juans.bellog@gobiernobogota.gov.co

Anexos: Uno (13 folios en formato *.pdf)

Copias: Concejales Julián Uscátegui Pastrana (Autor), Cristina Calderón Restrepo (Coordinadora) y Clara Lucía Sandoval Moreno (Ponente)

Proyectó: Laura Natalia Acosta Saavedra – Profesional Universitaria Contratista DRP 

Revisó: Viviana Turriago Mejía - Profesional Universitaria DRP 

Aprobó: Julián Stiben Arévalo Pedraza – Profesional Especializado Contratista DRP 

Bogotá, D.C.,



2025EE0009187

Doctor
JUAN BELLO GONZÁLEZ
Director de Relaciones Políticas
Secretaría Distrital de Gobierno
radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co
Calle 11 No. 8ª-17
Ciudad.

Asunto: Comentarios para primer debate Proyecto Acuerdo No. 525 de 2025.
Radicado SDG: 20251700239381. **Radicado SDDE:** 2025ER0008893.

Respetado Doctor Bello,

De manera atenta y de conformidad con el procedimiento establecido por el Decreto Distrital No. 438 de 2019, y como cabeza del Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo, me permito remitir comentarios para el primer debate del Proyecto de Acuerdo No. 525 de 2025, *“Por medio del cual se implementa el programa “Escalera de la Formalidad” para el fortalecimiento y formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (mi pymes) en el distrito capital y se dictan otras disposiciones.”*.

De otra parte, remitimos los comentarios emitidos por el Instituto Para la Economía Social- IPES frente a la iniciativa.

Cordialmente,

LOPEZ URIBE
MARIA DEL PILAR
Firmado digitalmente por LOPEZ
URIBE MARIA DEL PILAR
Fecha: 2025.06.13 15:35:50 -05'00'

MARÍA DEL PILAR LÓPEZ URIBE
Secretaria Distrital de Desarrollo Económico

Con copia: Secretaría Distrital de Hacienda: radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

	NOMBRE – CARGO – CONTRATO	FIRMA
Elaboró	Lina Mercedes Benito Revollo Royett / Contratista Despacho	LMBR
Revisó	Enrique Silva Hurtado / Profesional Especializado Oficina Jurídica	ESH
Aprobó	María del Pilar López Uribe / Secretaria Distrital de Desarrollo Económico	MPLU

Atención al Ciudadano y Agencia Distrital de Empleo:
Carrera 13 No 27 - 00. Edificio Bochica Local 12. Bogotá, D.C.
Oficinas Administrativas:
Calle 28 No 13 A - 35, Edificio Centro de comercio Internacional. Bogotá, D.C.
Teléfonos: 3693777
www.desarrolloeconomico.gov.co
Información: Línea 195

GD-P3-F19_V12

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO

SECTOR QUE CONCEPTÚA: DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO.

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO.

NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO: 525 **AÑO:** 2025

1er debate ____X____, **2do debate** _____

TÍTULO DEL PROYECTO

Por medio del cual se implementa el programa “Escalera de la Formalidad” para el fortalecimiento y formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (mi pymes) en el distrito capital y se dictan otras disposiciones.

AUTOR (ES)

H.C. Julián Uscátegui Pastrana- Partido Centro Democrático.

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El presente Acuerdo tiene por objeto la implementación del programa “escalera de la formalidad” en el Distrito capital, con el fin de establecer una ruta progresiva que fomente la formalización de nuevas micro, pequeñas y medianas empresas en la ciudad.

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR

El Concejo de Bogotá, tiene competencia con base en lo consagrado por el artículo 313 de la Constitución Política, el cual establece entre las competencias de los Concejos Municipales la de: “1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio*”.

Por su parte, el Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 12, establece que le corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley: “1. *Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito*”.

Del mismo modo, el artículo 13 de la citada norma establece: “*Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el Alcalde Mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas*”.

ES COMPETENTE

Si ____X____ No _____

ANÁLISIS JURÍDICO

El artículo 1 del Decreto Distrital 437 de 2016¹, señala el objeto de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico: “...orientar y liderar la formulación de políticas de Desarrollo Económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital”

A su vez, el artículo 2 del Decreto 437 de 2016 establece entre otras funciones a cargo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, las descritas en los literales “(...) i. Formular, orientar y coordinar la política para la creación de instrumentos que permitan el incremento y la mejora de competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector informal de la economía de la ciudad, con miras a facilitar su inclusión en la vida económica, el desarrollo de condiciones que les garanticen su autonomía económica y el mejoramiento progresivo del nivel de vida. j. Formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos. (...).

ARTÍCULO 20°. SUBDIRECCIÓN DE INTERMEDIACIÓN, FORMALIZACIÓN Y REGULACIÓN EMPRESARIAL.- Son funciones de la Subdirección de Intermediación, Formalización y Regulación Empresarial de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, las siguientes:

- a. Liderar el diseño, seguimiento e implementación de la política de formalización empresarial, mejoramiento de estructuras empresariales y optimización del sistema regulatorio para la promoción de la competencia y el apoyo al desarrollo empresarial, con el objeto de eliminar barreras de acceso a mercados, simplificar trámites, disminuir costos de transacción y favorecer la contratación laboral.
- b. (...)

Así las cosas, una vez revisado el contenido del proyecto de Acuerdo 525 de 2025, y atendiendo las funciones de la secretaria Distrital de Desarrollo Económico en el marco del Decreto 437 de 2016, **el asunto sometido a comentarios SI es competencia de la entidad.**

Es por este motivo, que la secretaria de desarrollo, pone a disposición del autor del proyecto su oferta institucional ya implementada y puesta en práctica, con el ánimo de analizar y verificar la pertinencia, de poner en marcha un programa y/o proyecto que ya se encuentre creado y en ejecución. Por parte de esta Secretaría ya existen programas con el objetivo de *implementación y promoción de la política de formalización empresarial*, los cuales se enfocan en apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) para su crecimiento y desarrollo en la ciudad.

Finalmente, es preciso indicar que los programas de formalización con los que cuenta la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, son creados y estructurados con el objetivo de facilitar e incentivar la formalización empresarial, estructurados pensando en que el proceso sea amigable y lo más eficiente posible, para los interesados.

¹ Por el cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

ANÁLISIS TÉCNICO

El Decreto Distrital 437 de 2016 “*Por el cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico*”, establece que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas de Desarrollo Económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.

En virtud de lo anterior, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, como cabeza del sector, se permite manifestar lo siguiente:

Con relación al artículo 1° de la iniciativa el cual establece:

Artículo 1. Objeto. El presente Acuerdo tiene por objeto la implementación del programa “escalera de la formalidad” en el Distrito capital, con el fin de establecer una ruta progresiva que fomente la formalización de nuevas micro, pequeñas y medianas empresas en la ciudad.

Respecto al objeto del proyecto, es preciso informar que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico no cuenta con facultades para respaldar los procesos de “formalización” de las ideas de negocio que deseen constituirse como micro, pequeñas o medianas empresas en Bogotá D.C. Nuestros programas, no obran dentro de la competencia que permita asumir el propósito directo del objeto de la iniciativa.

Con relación al artículo 2°:

Artículo 2. Escalera de la Formalidad: El programa “Escalera de la Formalidad”; se articulará en una estructura de al menos tres escalones, diseñados para formalizar a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). Las empresas que hagan parte del programa tendrán todos los beneficios legales de una empresa formalizada desde el primer escalón. El último escalón será la formalización total según la ley vigente. Cada escalón representará una fase de avance, con una duración definida, y beneficios e incentivos determinados según el tamaño de la empresa y su nivel de consolidación. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en ejercicio de sus competencias, definirá para cada escalón el tiempo máximo de permanencia, los criterios de tamaño empresarial, los requisitos para la progresión al siguiente nivel, y los beneficios e incentivos correspondientes. Asimismo, podrá establecer nuevos escalones y precisará el alcance de los requisitos y beneficios de cada fase, de conformidad con las disposiciones de la Ley 2254 de 2022.

Para esta Secretaría, no es viable el anterior artículo toda vez que la creación de este programa, generaría un nuevo gasto adicional al presupuesto de la entidad, de otra parte en nuestra oferta institucional ya contamos con un programa que orienta a los negocios locales de la ciudad de Bogotá sobre los requisitos que se deben cumplir en las diferentes etapas del proceso de formalización empresarial, e informa los beneficios y oportunidades que la formalización les aporta en materia de inclusión económica, ambiental y social. **Aclaremos que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico no realiza directamente los trámites de formalización, toda vez que esta entidad no tiene dentro de sus competencias la expedición de certificados de existencia y representación, escrituras públicas, registro tributario, o cualquier otro permiso que se requiera. Su función es orientar y fortalecer las**

capacidades de los emprendedores y empresarios, para que puedan llevar a cabo el proceso de manera autónoma. En este sentido, la Entidad actúa como guía y fuente de información. Se precisa que el programa de Formalización Empresarial no contempla la entrega de recursos económicos o en especie para cubrir los costos de los trámites.

Ahora bien, nuestro programa de orientación hacia la formalización empresarial se desarrolla a través de dos componentes principales:

- **Fortalecimiento de habilidades para la formalización:** Se ofrecen capacitaciones informativas, en colaboración con aliados estratégicos, para proporcionar a los negocios información relevante sobre los pasos y beneficios de la formalización. Adicionalmente, se encuentra disponible la **Academia Bogotá Productiva**, una herramienta virtual para el aprendizaje autónomo, que busca fortalecer las capacidades empresariales en diferentes áreas, incluida la formalización empresarial con los siguientes temas: Introducción al programa Encaminándose a la formalidad, Introducción a la propiedad intelectual, Regímenes tributarios y normativas empresariales, Trámites, registros y constitución empresarial, Facturación Electrónica, Formalización laboral y seguridad social, Contratación y compras.
- **Asistencia técnica personalizada:** Se brinda acompañamiento individualizado para la realización de trámites específicos, proporcionando información sobre la entidad competente y los pasos a seguir. Esto incluye orientación sobre la apertura o existencia del negocio, los insumos utilizados, los trámites de producción o comercialización, y los aspectos relacionados con la inscripción, declaración y pago de impuestos.

Aunado lo anterior, el artículo 2° excede las competencias de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, dado que esta Entidad no formaliza directamente a los negocios locales de la ciudad. De acuerdo con el literal b del artículo 16 del Decreto 437 de 2016, se tiene la función de "*Formular y liderar la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo empresarial mediante la consolidación del ecosistema de emprendimiento de la ciudad, el fortalecimiento empresarial, la formalización*". En este sentido, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico formula e implementa programas de apoyo, orientación, fortalecimiento o sensibilización sobre el proceso multidimensional de la formalización empresarial, en el marco del CONPES 3956 de 2019 "POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL". Se reitera que esta Entidad no tiene a cargo funciones de Inspección, Vigilancia y Control (IVC), ni la ejecución de trámites o requisitos asociados al proceso de formalización empresarial.

En cuanto a la frase del artículo 2° que establece: "*Las empresas que hagan parte del programa tendrán todos los beneficios legales de una empresa formalizada desde el primer escalón*", se precisa que, si bien esta Secretaría implementa programas de financiamiento o fortalecimiento empresarial con requisitos o términos de referencia específicos para beneficiar a emprendimientos o empresas con determinadas características, existen beneficios intrínsecos de la formalización empresarial que aplican a todos los negocios locales dependiendo de la dimensión en la que se encuentren. Adicionalmente, existen beneficios implementados a través de leyes (como la Ley 1780 de 2016), sobre los cuales esta Entidad no tiene capacidad para intervenir o modificar sus condiciones.

Respecto a la frase "*El último escalón será la formalización total según la ley vigente. Cada escalón representará una fase de avance, con una duración definida, y beneficios e incentivos determinados según el tamaño de la empresa y su nivel de consolidación*", se reitera que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico no tiene la competencia para garantizar la

formalización total de un negocio local. Al ser la formalización un proceso gradual y autodirigido, cada empresa o emprendimiento posee características específicas que la ubican en diferentes niveles de cumplimiento en cada una de las dimensiones de formalización. Es decir, una empresa puede estar formalizada en algunas dimensiones (ej. registro) pero informal en otras (ej. cumplimiento laboral o tributario) al mismo tiempo. En este escenario, un programa basado en "etapas sucesivas" con "escalones progresivos" asume una linealidad que no se ajusta a la realidad del fenómeno

En cuanto a la frase *"La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en ejercicio de sus competencias, definirá para cada escalón el tiempo máximo de permanencia, los criterios de tamaño empresarial, los requisitos para la progresión al siguiente nivel, y los beneficios e incentivos correspondientes."* se informa que:

- La formalización empresarial es un proceso multidimensional y no un estado binario, por lo que se dificulta determinar un tiempo fijo para que un emprendimiento, negocio o empresa permanezca en cada dimensión de formalización, o como se quiere estructurar en la iniciativa, en "escalones" o "fases". Esto indica que, a pesar de los avances en la simplificación de trámites, la progresión de una empresa hacia la formalidad total es heterogénea y no lineal. Además, no hay que perder de vista que las empresas solo aumentan su formalidad si perciben que los beneficios superan los costos.
- La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico no genera beneficios o incentivos para la formalización, esto excede nuestra competencia ya que no estamos facultados para intervenir en reducción de tarifas o costos relacionados con el proceso de formalización empresarial.

Con relación al artículo 3°:

Artículo 3. Lineamientos. La Administración Distrital, con el objetivo de garantizar y promover la formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas, implementará el programa "Escalera de la Formalidad", atendiendo los siguientes lineamientos:

- 1. El proceso de formalización se estructurará en etapas sucesivas, permitiendo a las Mipymes avanzar de manera gradual y adaptada a sus capacidades, evitando transiciones abruptas y asegurando que las MiPymes puedan asimilar y cumplir con los requisitos de cada escalón de manera progresiva.**
- 2. El programa se adaptará a las diversas realidades y necesidades de las Mipymes, considerando su tamaño, sector de actividad, ubicación geográfica y nivel de desarrollo, ofreciendo opciones y rutas de formalización flexibles que permitan a las Mipymes elegir el camino que mejor se ajuste a sus circunstancias.**
- 3. Los requisitos, beneficios y criterios de evaluación de cada escalón serán establecidos por la Administración distrital y deberán ser claros, accesibles y de conocimiento público, garantizando la transparencia en la toma de decisiones y en la asignación de recursos, generando confianza y credibilidad en el programa.**
- 4. La Administración Distrital brindará acompañamiento y asesoría personalizada a las Mipymes en cada etapa del proceso de formalización, facilitando el acceso a información, capacitación y herramientas que fortalezcan las capacidades de gestión y competitividad de las MiPymes.**
- 5. Se establecerán medidas de apoyo a mujeres emprendedoras dentro del programa, promoviendo su acceso prioritario a microcréditos, capacitaciones y asistencia técnica. Asimismo, se propenderá por fomentar la participación de mujeres en sectores estratégicos y se garantizará la implementación de políticas que reduzcan la brecha de género en el emprendimiento y la formalización empresarial.**
- 6. La Administración Distrital propenderá por generar espacios de coordinación y articulación entre las entidades públicas y privadas involucradas en el programa, buscando la sinergia**

y complementariedad de los recursos y programas existentes, evitando duplicidades y maximizando el impacto de las acciones.

7. **La Administración Distrital establecerá un censo de seguimiento a las empresas que hagan parte del programa “Escalera de la Formalidad” para determinar en qué escalón se encuentran y qué medidas se deben adoptar para que sigan en su camino a la formalización total.**

Respecto al numeral 1 del artículo 3°, esta Secretaría considera que al ser la formalización un proceso fluido, impulsado por decisiones costo-beneficio individuales y fuertemente influenciado por la heterogeneidad de las empresas y la disponibilidad de información, no es posible implementar un programa que intente imponer "etapas sucesivas" y "tiempos fijos" ya que chocaría con la realidad compleja y dinámica de la formalización empresarial, lo que lo haría ineficaz y potencialmente inviable.

Con relación al numeral 4, la Secretaría realiza este apoyo en materia de capacitación bajo la estrategia de Academia Financiera, la cual cuenta hoy en día con siete módulos de educación financiera: *Inversión, ahorro y financiamiento; soluciones financieras digitales; manejo básico de redes sociales; manejo de gastos hormiga; estados financieros básicos; ahorro, presupuesto y manejo de deudas; y punto de equilibrio.*

Frente al numeral 5, esta Secretaría diseña y pone en marcha estrategias encaminadas a dinamizar la economía de Bogotá, sin exclusividad que priorice un segmento poblacional específico. Contrario a ello, mantiene el énfasis poblacional a través de programas con enfoque afirmativo, especial o diferencial en atención a las necesidades de algún segmento en específico; tal como se aborda la población de mujeres, jóvenes, adultos mayores, trans, LGTB, afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras ANRP; teniendo en cuenta los lineamientos de cada Plan de Desarrollo Distrital.

Frente al numeral 6, es preciso informar que por regla general estas estrategias son estructuradas y ejecutadas a partir de Convenios Interadministrativos con entidades de fomento como Bancóldex y el Fondo Nacional de Garantías, quienes, a través de sus entidades financieras asociadas, ponen a disposición de los micronegocios dichos mecanismos con condiciones diferenciales de tasa y plazo. En esta misma línea, también se promueven créditos con tasa compensada a través de entidades financieras de primer piso. Una vez constituidas dentro de la formalidad, los micronegocios tienen a su disposición las siguientes estrategias:

Fondeo Empresarial: El fondeo empresarial es clave para que los negocios locales en Bogotá accedan a mecanismos de financiamiento, definidos como fuentes operadas por entidades financieras formales, como bancos, cooperativas de crédito, instituciones de microfinanzas, Fintech y otras entidades reconocidas. Estos mecanismos pueden incluir líneas de crédito, crédito con tasa compensada, cubrimiento de garantías, microcréditos y alternativas financieras. Al facilitar este acceso y fortalecer su operación, los negocios locales no solo aseguran su sostenibilidad y crecimiento, sino que también contribuyen al desarrollo económico de la ciudad.

Estrategia De Conexión Con Servicios Financieros: El eje de conexión con servicios financieros busca facilitar el acceso de los negocios locales en Bogotá a una oferta amplia y adecuada de productos financieros que respondan a sus necesidades. Esto incluye orientación y acompañamiento para vincularse con entidades financieras formales, como bancos, cooperativas de crédito, instituciones de microfinanzas y Fintech. Al fortalecer esta conexión,

se promueve la inclusión financiera, mejorando las oportunidades de financiamiento, capitalización y crecimiento de los negocios.

Por todo lo anterior la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico no encuentra viable la iniciativa propuesta, no obstante los sujetos de la misma pueden acceder a la oferta institucional mencionada en este análisis.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

No aplica.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si ☒ No ☐

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si ☐ No ☒ NA ☐

Nota: Esta valoración del gasto se hace en un escenario en el que se cuente con un directorio o censo de la población que tiene como actividad económica principal actividades sexuales pagas en la modalidad de webcam, prepago, acompañantes, aplicaciones, etc.


VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Viable ☐

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado ☐

No Viable ☒

Cordialmente,

LOPEZ URIBE  Firmado digitalmente
por LOPEZ URIBE
MARIA DEL PILAR
Fecha: 2025.06.13
15:36:19 -05'00'

MARÍA DEL PILAR LÓPEZ URIBE
Secretaria Distrital de Desarrollo Económico

NOMBRE - CARGO – CONTRATO		FIRMA
Elaboró	Carlos Francisco Torres / Jefe Oficina Jurídica	2025IE0007696
Elaboró	Guillermo Alarcón Plata / Director de Desarrollo Empresarial y Empleo	2025IE0007777
Consolidó	Lina Mercedes Benito Revollo Royett / Contratista Despacho	LMBR
Revisó	Gustavo Enrique Silva Hurtado / Profesional Especializado Oficina Jurídica	ESH
Aprobó	María del Pilar López Uribe / Secretaria Distrital de Desarrollo Económico	MPLU

Atención al Ciudadano y Agencia Distrital de Empleo:
Carrera 13 No 27 - 00. Edificio Bochica Local 12. Bogotá, D.C.
Oficinas Administrativas:
Calle 28 No 13 A - 35, Edificio Centro de comercio Internacional. Bogotá, D.C.
Teléfonos: 3693777
www.desarrolloeconomico.gov.co
Información: Línea 195

GD-P3-F19_V12



110501

Doctora

MARÍA DEL PILAR LÓPEZ URIBE

Secretaria de Despacho

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO

Carrera 13 No 27 - 00. Edificio Bochica Local 12.

Correo Electrónico: ibenito@desarrolloeconomico.gov.co
gestionconcejo@desarrolloeconomico.gov.co
cquiñones@desarrolloeconomico.gov.co

ASUNTO: Solicitud de pronunciamiento sobre el Proyecto de Acuerdo No. 525 de 2025. Remitida de la Secretaría de Desarrollo Económico por CORREO ELECTRONICO y Radicado IPES No 10-812-2025-009593 de 06/06/2025





Cordial saludo,

Conforme a la solicitud del asunto referido me permito remitir el FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS, del Proyecto de Acuerdo No. 525 de 2025 “por medio del cual se implementa el programa “escalera de la formalidad” para el fortalecimiento y formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (mi pymes) en el distrito capital y se dictan otras disposiciones”, presentado por los Honorable Concejal Julián Uscátegui Pastrana.

Cordialmente,


WILFREDO GRAJALES ROSAS

Director General del IPES

	NOMBRE, CARGO O CONTRATO	FIRMA	FECHA
Elaboró	ORLANDO BUITRAGO RAMIREZ Profesional Universitario SJC		10/06/2025
	WALTER SANCHEZ MENDEZ Profesional Universitario SJC		
Revisó	Anderson Acevedo – Asesor Dirección General		10/06/2025
Aprobó	Fredy Ricardo Intriago Bogotá Subdirector Jurídico y de Contratación		10/06/2025
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma de Director General del Instituto para la Economía Social -IPES-.			



FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO

SECTOR QUE CONCEPTÚA: _ SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONOMICO

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: _ INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL - IPES-

NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO: _ 525_ **AÑO:** _ 2025_

TÍTULO DEL PROYECTO

“POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL PROGRAMA “ESCALERA DE LA FORMALIDAD” PARA EL FORTALECIMIENTO Y FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MI PYMES) EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

AUTOR (ES)

Honorable Concejal:
Julián Uscátegui Pastrana

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El presente Acuerdo tiene por objeto la implementación del programa “escalera de la formalidad” en el Distrito capital, con el fin de establecer una ruta progresiva que fomente la formalización de nuevas micro, pequeñas y medianas empresas en la ciudad.

COMPETENCIA LEGAL DEL CONCEJO DISTRITAL y/o ADMINISTRACIÓN DISTRITAL PARA PRESENTAR y/o APROBAR LA INICIATIVA

Análisis de Competencia Legal: La Constitución Política de Colombia en su artículo 313 establece las competencias de los Concejos Municipales, dentro de las cuales se encuentra “1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio”.
Asimismo, el Decreto Ley No. 1421 de 1993 consagra en sus artículos 12 y 13 lo siguiente: “Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la Ley: 1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito”

“Artículo 13. Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario”.

ES COMPETENTE

Si ☒ No ☐ Competencia Parcial ☐

ANÁLISIS JURÍDICO

El marco de las competencias atribuidas por el Acuerdo Distrital 257 de 2006 al Instituto para la Economía Social -IPES-, cuya misión funcional consiste en “Aportar al desarrollo económico de la ciudad mediante la oferta de alternativas de generación de ingresos a la población de la economía informal que ejerce sus actividades en el espacio público, enfocadas a la formación, el emprendimiento, el fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas; así como administrar y desarrollar acciones de fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado”.

El mencionado acuerdo, en su artículo 79, contiene las funciones de la entidad las que se relacionan así:

Artículo 79. Funciones del Instituto para la Economía Social - IPES. De conformidad con lo establecido en el artículo anterior adicionase los Acuerdos 25 de 1972 y 04 de 1975 con las siguientes funciones:

- a) "Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.
- b) Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales - ONGs nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.
- c) Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.
- d) Administrar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos. En aquellas reconocidas como atractivo

turístico de la ciudad deberá coordinar con el IDT para su aprovechamiento turístico.

- e) Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.
- f) Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito".

ANÁLISIS TÉCNICO

El Decreto Distrital 315 de 2024, "Por medio del cual se reglamentan los artículos 147 y 549 del Decreto Distrital 555 de 2021, en lo relacionado con el aprovechamiento económico del espacio público y la explotación económica de la infraestructura pública en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones", estableció el sistema de administración y gestión del espacio público en la ciudad de Bogotá, definiendo su uso y aprovechamiento. En este marco, el IPES cumple funciones específicas asociadas a actividades como la atención a vendedores informales y la administración de las plazas distritales de mercado.

Es importante señalar que, dentro de los programas del IPES, no se contempla como población objetivo a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Conforme a lo anterior se procede a hacer los comentarios al articulado en su orden:

"Artículo 1. Objeto. El presente Acuerdo tiene por objeto la implementación del programa "escalera de la formalidad" en el Distrito capital, con el fin de establecer una ruta progresiva que fomente la formalización de nuevas micro, pequeñas y medianas empresas en la ciudad."

Se está de acuerdo con el objeto del proyecto de acuerdo por lo que no se hacen comentarios al mismo.

Artículo 2. Escalera de la Formalidad: El programa "Escalera de la Formalidad" se articulará en una estructura de al menos tres escalones, diseñados para formalizar a las micro, pequeñas y medianas empresas

(Mipymes). **Las empresas que hagan parte del programa tendrán todos los beneficios legales de una empresa formalizada desde el primer escalón.** El último escalón será la formalización total según la ley vigente. Cada escalón representará una fase de avance, con una duración definida, y beneficios e incentivos determinados según el tamaño de la empresa y su nivel de consolidación. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en ejercicio de sus competencias, definirá para cada escalón el tiempo máximo de permanencia, los criterios de tamaño empresarial, los requisitos para la progresión al siguiente nivel, y los beneficios e incentivos correspondientes. Asimismo, podrá establecer nuevos escalones y precisará el alcance de los requisitos y beneficios de cada fase, de conformidad con las disposiciones de la Ley 2254 de 2022. “subrayado propio”

Conforme al comentario técnico, se precisa que la entidad no tiene como población objetivo de atención a las micro, pequeñas o medianas empresas para procesos de formalización. No obstante, se realiza la siguiente observación: no se comparte el enfoque que plantea otorgar beneficios legales a empresas no formalizadas por el solo hecho de estar vinculadas a un programa, toda vez que el tratamiento de las personas jurídicas en Colombia está regulado de forma taxativa.

En este sentido, no es jurídicamente viable reconocer derechos ni exigir obligaciones a personas jurídicas únicamente por su participación en un programa, sin que exista una formalización previa conforme a la normativa vigente. Igualmente, no resulta procedente otorgar tales efectos a emprendedores cuya actividad no ha sido debidamente regularizada, ya que esto podría generar un riesgo de responsabilidad solidaria para la entidad operadora del programa ante posibles obligaciones incumplidas.

Por lo anterior, se recomienda ajustar la redacción del articulado, suprimiendo las referencias a beneficios legales para unidades productivas no formalizadas.

Frente a los artículos 3, 4 y 5 no se presentan observaciones.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?

Si _____ No ☒X

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.



DESARROLLO ECONÓMICO
Instituto para la Economía Social

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si _____ No _____

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

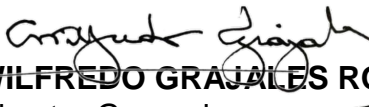
Viable _____

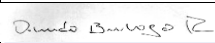



Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado ____X____

No Viable _____

Comentarios adicionales sobre la viabilidad del proyecto de Acuerdo: Sin comentarios adicionales

Cordialmente,


WILFREDO GRAJALES ROSAS
Director General

	NOMBRE, CARGO O CONTRATO	FIRMA	FECHA
Elaboró	ORLANDO BUITRAGO RAMIREZ Profesional Universitario SJC		13/06/2025
	WALTER SANCHEZ MENDEZ Profesional Universitario SJC		
Reviso	Anderson Acevedo – Asesor Dirección General Leandro tarazona – dirección general		13/06/2025
Aprobó	Fredy Intriago Bogotá Subdirector Jurídico y de Contratación		13/06/2025
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma de Director General del Instituto para la Economía Social -IPES-.			

2310460
Bogotá, D.C.

Doctor
JUAN BELLO GONZÁLEZ
Director de Relaciones Políticas
Secretaría Distrital de Gobierno
Calle 11 No. 8 - 17
Ciudad

Secretaría de Gobierno Distrital

R No. 2025-421-204613-2

2025-06-16 08:53 - Folios: 1 Anexos: 3

Destino: DIRECCION DE RELACIONES P

Rem/D: SECRETARIA JURIDICA DISTR

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000 1001 1002 1003 1004 1005 1006 1007 1008 1009 1010 1011 1012 1013 1014 1015 1016 1017 1018 1019 1020 1021 1022 1023 1024 1025 1026 1027 1028 1029 1030 1031 1032 1033 1034 1035 1036 1037 1038 1039 1040 1

Asunto: Respuesta oficio No. 20251700239371 – Solicitud de pronunciamiento para Primer Debate al Proyecto de Acuerdo No. 525 de 2025.

Rad. 1-2025-7550.

Respetado doctor Bello.

Esta Secretaría recibió el oficio referenciado en el asunto, mediante el cual se solicita la emisión de comentarios para el primer debate del Proyecto de Acuerdo No. 525 de 2025, ***“Por medio del cual se implementa el programa “escalera de la formalidad” para el fortalecimiento y formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en el distrito capital y se dictan otras disposiciones”***.

El concepto se ha elaborado conforme a lo dispuesto en el artículo.17 del Decreto Distrital 438 de 2019, teniendo en cuenta los criterios jurídicos, técnicos y presupuestales exigidos.

Se adjunta al presente oficio el **Formato Único de Emisión de Conceptos**, diligenciado en su integridad, conforme a las directrices establecidas para garantizar la posición unificada de la Administración.

Cordialmente

ANDRÉS FELIPE PUENTES DÍAZ

Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

C.C. Doctora Ana María Cadena - Secretaria Distrital de Hacienda - Carrera 30 No. 25-90 – con anexos: Pronunciamiento en 3 folios.

Proyectó: Diego Alejandro Solano Fernández - Profesional especializado – Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos.
Revisó y Aprobó: Andrés Felipe Puentes Díaz – Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos.

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARIA JURIDICA DISTRITAL

SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA DEFENSA
CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA
2311520-FT-019 Versión 02



SECRETARÍA
JURÍDICA
DISTRITAL

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Gestión Jurídica

NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO: 525 AÑO: 2025 PRIMER DEBATE

TÍTULO DEL PROYECTO

POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL PROGRAMA "ESCALERA DE LA FORMALIDAD" PARA EL FORTALECIMIENTO Y FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MIPYMES) EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

AUTOR (ES)

Honorable Concejal **JULIÁN USCÁTEGUI PASTRANA** Partido Centro Democrático

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El presente Acuerdo tiene por objeto la implementación del programa "escalera de la formalidad" en el Distrito capital, con el fin de establecer una ruta progresiva que fomente la formalización de nuevas micro, pequeñas y medianas empresas en la ciudad.

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA

ES COMPETENTE

SI ☐ NO ☒

El Concejo de Bogotá no es competente para expedir el Proyecto de Acuerdo 525 de 2025, como quiera que la materia ha sido abordada de forma integral por la ley, quien le ha conferido competencia exclusiva de reglamentación al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como se detalla a continuación

ANÁLISIS JURÍDICO

Con el propósito de llevar a cabo el análisis, desde la perspectiva jurídica, al Proyecto de Acuerdo se abordarán los siguientes temas: (a) Marco normativo aplicable; (b) Consideraciones sobre el articulado y (c) Conclusión.

a. Marco Normativo aplicable

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

El Proyecto de Acuerdo 525 de 2025 está orientado a establecer lineamientos para que las políticas públicas de Bogotá prioricen la formalización y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) como instrumentos de desarrollo económico, inclusión social y sostenibilidad, sustentado en diversos mandatos constitucionales que fijan principios y derechos fundamentales de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado.

En primer lugar, el artículo 2 de la Constitución Política establece como fines esenciales del Estado la promoción de la prosperidad general y la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como la participación de todos en las decisiones que los afectan. En este marco, la promoción de la formalización empresarial como herramienta de inclusión y desarrollo responde a la obligación estatal de generar condiciones de igualdad y oportunidades para todos los ciudadanos, facilitando el acceso al mercado formal y a los beneficios que este conlleva.

Por otra parte, el artículo 333 de la Constitución Política reconoce la libertad económica y la iniciativa privada como fundamentos del desarrollo nacional, al tiempo que dispone que la empresa tiene una función social que implica obligaciones. En este sentido, el Estado debe promover el desarrollo empresarial y la formalización como mecanismos para generar bienestar general y equidad, sin perjuicio de su deber de intervenir para asegurar el acceso efectivo a bienes y servicios básicos, conforme al artículo 334 ídem.

Finalmente, en lo que refiere al análisis constitucional, el artículo 365 de la Constitución establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio colombiano. Si bien este precepto se refiere principalmente a los servicios públicos domiciliarios, su espíritu se extiende a la obligación del Estado de garantizar condiciones para el desarrollo económico inclusivo y sostenible, lo que incluye políticas públicas que faciliten la formalización empresarial y el acceso a oportunidades para las MIPYMES, siempre dentro del marco de la regulación y el interés general.

En consecuencia, el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a fomentar la formalización y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas-MIPYMES encuentra respaldo en el marco constitucional y el ordenamiento jurídico distrital, y constituye una manifestación concreta de los fines esenciales del Estado, en tanto promueve la prosperidad general, la equidad y el acceso efectivo a oportunidades económicas para todos los ciudadanos. No obstante, para la expedición de este tipo de iniciativas normativas, es indispensable considerar, además de lo dispuesto en la Constitución Política, un análisis integral del ordenamiento jurídico nacional y distrital que permita establecer la necesidad, conveniencia y alcance de la competencia del Concejo Distrital. Esto implica que se articule adecuadamente con las políticas públicas y programas vigentes, evitando duplicidades normativas y sobre-regulación.

El Proyecto de Acuerdo 525 de 2025 tiene como propósito establecer en el ámbito del Distrito Capital el programa denominado "*Escalera de la Formalidad*", el cual busca crear una ruta gradual de formalización para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), a

través de la implementación de fases progresivas y diferenciadas. Este objeto ya es abordado y regulado a nivel nacional mediante la **Ley 2254 de 2022**.

Dicha ley, expedida por el Congreso de la República, establece los lineamientos estructurales y operativos del programa nacional "*Escalera de la Formalidad*", y en su artículo quinto atribuye su ejecución al **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT)**, dejando en manos del nivel central del Estado la determinación de los procedimientos, escalones, requisitos y beneficios que conforman la ruta de formalización. Concretamente:

"Artículo 5. Contenido de los escalones. Cada escalón definirá los requisitos que se deberán cumplir en cada uno de los componentes de la formalización descritos en esta ley. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y los ministerios del ramo correspondiente expedirán a más tardar en (6) meses un decreto reglamentario que ponga en funcionamiento la "Escalera de la Formalidad".

El ministerio definirá para cada escalón el tiempo máximo de estadía o el tamaño de la empresa y las exigencias para el paso al siguiente escalón. Podrá introducir nuevos escalones si fuera necesario. Además, precisará el alcance de los requisitos y beneficios de cada escalón."

En consecuencia, dado que la ley asignó la responsabilidad exclusiva de reglamentación de dicha "*Escalera de la Formalidad*" a otra autoridad del orden nacional, no sería posible que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico adelante este ejercicio ni que el honorable Concejo Distrital regule el contenido ya establecido en la ley.

Ahora bien, en lo que refiere al **Acuerdo Distrital 927 de 2024**, mediante el cual se adopta el **Plan de Desarrollo "Bogotá Camina Segura"** para el período 2024–2027, constituye el principal instrumento de planeación y orientación de la acción pública en el Distrito Capital; este plan articula transversalmente los enfoques de **equidad territorial, movilidad sostenible, seguridad ciudadana y desarrollo económico incluyente**, e incluye dentro de sus metas estratégicas el fortalecimiento de la economía popular, el emprendimiento y la formalización productiva. En particular, el **Programa 20 – "Promoción del emprendimiento formal, equitativo e incluyente"** incorpora de manera expresa líneas de acción orientadas a la formalización empresarial progresiva, el acceso a servicios financieros, el acompañamiento técnico y la reducción de barreras para la legalización de unidades productivas. Así, el proyecto de acuerdo 525 de 2025 va en línea con Plan de Desarrollo, el cual establece un marco programático suficiente para abordar los objetivos planteados en el mismo.

A ello se suma, que el Distrito Capital cuenta con una **oferta institucional consolidada y articulada en materia de formalización empresarial**, diseñada y operada por entidades del nivel central, principalmente la **Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE)** y la **Secretaría Distrital de Hacienda**, en coordinación con otras entidades como el **IPES** y la **Cámara de Comercio de Bogotá**. Esta oferta está estructurada en torno a programas, estrategias y servicios públicos que **persiguen los fines esenciales que el Proyecto de**

Acuerdo 525 de 2025, es decir: reducir la informalidad empresarial, promover el acceso a mecanismos de financiación y asistencia técnica, e incentivar la transición gradual a la legalidad tributaria, laboral y comercial.

Entre los principales instrumentos distritales vigentes se destacan:

- **Microempresa Local 3.0**, que brinda apoyo financiero y técnico a microempresas en localidades, incluyendo incentivos económicos condicionados al cumplimiento de hitos como la inscripción en el RUT, el registro mercantil o la vinculación a sistemas de seguridad social.
- El programa **Bogotá Al Punto**, en alianza con Bancóldex, que brinda **líneas de crédito preferenciales a MIPYMES formales y en transición hacia la formalidad**, complementadas con procesos de asesoría empresarial. La articulación entre financiamiento y formalización es uno de los pilares compartidos con la lógica de incentivos del Proyecto 525.
- El **Programa 20 del Plan Distrital de Desarrollo 2024–2027**, denominado “*Promoción del emprendimiento formal, equitativo e incluyente*”, constituye el marco programático más amplio para la intervención del Distrito en el sector productivo de pequeña escala. Este programa reconoce explícitamente la informalidad como un fenómeno estructural, y plantea líneas de acción orientadas a la transición ordenada a la formalidad, la reducción de barreras de acceso, y la sostenibilidad de las unidades productivas populares.

Estas estrategias comparten el propósito general del Proyecto de Acuerdo, ya que contemplan **mecanismos escalonados, incentivos y acompañamiento técnico-financiero**, elementos centrales de la “Escalera de la Formalidad”. Por tanto, la expedición de un nuevo Acuerdo que busca institucionalizar, de manera paralela, el programa que **funcional y conceptualmente ya está en curso, resulta redundante y puede generar fragmentación institucional**.

b. Consideraciones sobre el articulado

El articulado del Proyecto de Acuerdo 525 de 2025, orientado a establecer lineamientos y acciones específicas para que las políticas públicas distritales prioricen la formalización y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) a través del programa “Escalera de la Formalidad”, reitera lo señalado en la Ley 2254 de 2022.

Concretamente, establece la necesidad de adoptar la Escalera de la Formalidad (artículo 2°) contenida en los artículos 1° a 5° de la Ley 2254 de 2022. En consecuencia, establece una serie de lineamientos a cargo de la Administración Distrital, que en la ley están definidos para otras autoridades.

A modo de ejemplo, el artículo tercero del proyecto de acuerdo establece la forma como se deberá llevar a cabo el proceso de formalización, el cual se le confía a las Cámaras de Comercio y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en los artículos 6 y subsiguientes de la referida ley.

En consecuencia, respetuosamente se reitera que el honorable Concejo Distrital no puede reglamentar ni ordenar la reglamentación de una materia que la ley expresamente le ha confiado a otra autoridad.

c. Conclusión:

En consideración a que la materia sobre la que se circunscribe el proyecto de acuerdo ha sido decantada en la Ley 2254 de 2022 y que en el artículo quinto de dicha norma se le asigna al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la responsabilidad de su reglamentación, respetuosamente debe indicarse que el honorable Concejo no es competente para su trámite.

ANÁLISIS TÉCNICO

No se realiza análisis técnico, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo del artículo 17 del Decreto Distrital 438 de 2019, y teniendo en cuenta que la Secretaría Jurídica Distrital carece de los medios, insumos y mecanismos necesarios para la implementación y ejecución de las disposiciones propuestas en el presente proyecto de acuerdo.

En consecuencia, la valoración técnica y operativa de las medidas aquí previstas corresponde a las entidades distritales ejecutoras, quienes deberán definir, en el marco de sus competencias, la viabilidad material, presupuestal y funcional de las acciones derivadas de este acuerdo.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Se reitera lo establecido en el análisis jurídico

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Sí _____ No _____

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Sí _____ No _____

No se efectúa estudio de los gastos que pueda generar la implementación y ejecución de la iniciativa, toda vez, que según el numeral 3° del artículo 17 del Decreto Distrital 438 de 2019, corresponde a los sectores y en particular al sector coordinador:

"En el análisis presupuestal cada sector, teniendo en cuenta los contenidos del articulado del proyecto de acuerdo y la exposición de motivos, así como las responsabilidades que se asignan para cada entidad y organismo distrital, deberá analizar y manifestar si dentro de la vigencia fiscal respectiva cuenta en su presupuesto con los recursos necesarios para la ejecución de la iniciativa, definiendo con claridad si la exposición de motivos cumple con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y el literal d) del artículo 67° del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá D.C., o las disposiciones que lo modifiquen, adicionen, complementen o sustituyan".

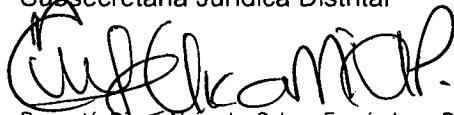
VIABILIDAD DEL PROYECTO:

Sí ____ No ____

De conformidad con el numeral 3 del artículo 16 del Decreto Distrital 438 de 2019, la secretaría de despacho designada como coordinadora del proyecto de acuerdo, será la principal responsable de emitir pronunciamiento a la iniciativa propuesta, desde los aspectos jurídico, técnico y presupuestal, e igualmente, el mismo sector coordinador definirá con claridad la viabilidad total o parcial de la iniciativa, conforme a lo previsto en el inciso primero del artículo 17 ibídem.

Cordialmente,

ANGELICA MARIA ACUÑA PORRAS
Subsecretaria Jurídica Distrital



ANDRÉS FELIPE PUENTES DÍAZ
Director Distrital de Doctrina y
Asuntos Normativos



Proyectó: Diego Alejandro Solano Fernández - Profesional Especializado DDDAN

Revisó: Esther Pinilla Serrano - Profesional Especializado - Subsecretaría Jurídica Distrital

Revisó: Andrés Felipe Puentes Díaz-Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

Aprobó: Angélica María Acuña Porras Subsecretaría Jurídica Distrital



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 02.07.2025 09:35:37
Al Contestar Cite este Nr: 2025EE45161901 Fol: 1 Anex: 1
ORIGEN: SUBD. ANALISIS Y SOSTENIBILIDAD PPTAL. /
JENNIFER LILIAN PABON MARTINEZ
DESTINO: SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO / GUSTAVO
QUINTERO ARDILA / GUSTAVO QUINTERO ARDILA
ASUNTO: Oficio 20251700239361 Proyecto de Acuerdo No. 525
de 2025. Radicado 2025ER137085O1 del 03/06/2025.
OBS: RADICACION VIRTUAL



Pública
211000 -24/5

Tipología documental: Concepto a Proyecto de Acuerdo o de Ley

Doctor
GUSTAVO QUINTERO ARDILA
Secretario de Despacho
Secretaría Distrital de Gobierno
Calle 11 No. 8-17 Piso 2
radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co
Nit. 899999061
Ciudad

Asunto: Oficio 20251700239361 Proyecto de Acuerdo No. 525 de 2025.
Radicado 2025ER137085O1 del 03/06/2025.

Apreciado doctor Quintero:

En respuesta al oficio del asunto mediante el cual la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno solicita pronunciamiento sobre el Proyecto de Acuerdo 525 de 2025, *“Por medio del cual se implementa el programa “Escalera de la Formalidad” para el fortalecimiento y formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (mi pymes) en el distrito capital y se dictan otras disposiciones.”* de manera atenta, se remite en el Formato Único de Emisión de Comentarios el análisis respectivo.

En todo caso se debe precisar, que las entidades en observancia de los principios presupuestales contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital - Decreto 714 de 1996 - solo podrán viabilizar iniciativas que puedan ser debidamente financiadas con el presupuesto aprobado en la presente vigencia fiscal, estén previstas dentro de las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y no afecten las metas de superávit primario del Distrito Capital.

Cordialmente,

JENNIFER
LILIAN PABON
MARTINEZ
Firmado digitalmente por
JENNIFER LILIAN
PABON MARTINEZ
Jennifer Lilian Pabón Martínez
Subdirectora Técnica SASP
Subdirección de Análisis y Sostenibilidad Presupuestal

Anexos: 1 archivo PDF

Proyectado por: Jose Alexander Novoa Plazas – Profesional Contratista SASP

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 02.07.2025 09:35:37
Al Contestar Cite este Nr: 2025EE451619O1 Fol: 1 Anex: 1
ORIGEN: SUBD. ANALISIS Y SOSTENIBILIDAD PPTAL. /
JENNIFER LILIAN PABON MARTINEZ
DESTINO: SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO / GUSTAVO
QUINTERO ARDILA / GUSTAVO QUINTERO ARDILA
ASUNTO: Oficio 20251700239361 Proyecto de Acuerdo No. 525
de 2025. Radicado 2025ER137085O1 del 03/06/2025.
OBS: RADICACION VIRTUAL



Pública

211000 -24/5

Tipología documental: Concepto a Proyecto de Acuerdo o de Ley

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO DIRECCIÓN DE RELACIONES POLÍTICAS

SECTOR QUE CONCEPTÚA: HACIENDA

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO: 525 **AÑO:** 2025

1er debate X , **2do debate**

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio del cual se implementa el programa "Escalera de la Formalidad" para el fortalecimiento y formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (mi pymes) en el distrito capital y se dictan otras disposiciones"

AUTOR (ES)

Bancada del Partido Político Centro Democrático

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

En la exposición de motivos se indica el objeto del Proyecto de Acuerdo así: "(...) *implementar el programa "Escalera de la Formalidad" en el Distrito Capital, con el propósito de establecer una ruta progresiva que impulse y fortalezca la formalización de micro, pequeñas y medianas empresas en la ciudad*"

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR

ES COMPETENTE.

Si No

ANÁLISIS JURÍDICO

Corresponde a los Sectores: Desarrollo Económico (Coordinador), y Jurídica, de acuerdo con la designación de la Secretaría Distrital de Gobierno.

ANÁLISIS TÉCNICO

Corresponde al Sector: Desarrollo Económico (Coordinador), de acuerdo con la designación de la Secretaría Distrital de Gobierno.

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

La propuesta se compone de cinco artículos, a través de los cuales se pretende:

- i. Determinar el Objeto.
- ii. Articular una estructura de al menos tres escalones, diseñados para formalizar a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).
- iii. Garantizar y promover la formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- iv. Establecer las entidades encargadas de la implementación y seguimiento de las disposiciones contenidas en el presente acuerdo.
- v. Definir la Vigencia.

Es importante precisar que, verificado el texto del Proyecto de Acuerdo, se considera que los artículos que se presentan a continuación podrían tener incidencia en el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP, aspecto que debe ser evaluado por el Sector Coordinador.

“Artículo 2. Escalera de la Formalidad: *El programa “Escalera de la Formalidad” se articulará en una estructura de al menos tres escalones, diseñados para formalizar a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). Las empresas que hagan parte del programa tendrán todos los beneficios legales de una empresa formalizada desde el primer escalón. El último escalón será la formalización total según la ley vigente. Cada escalón representará una fase de avance, con una duración definida, y beneficios e incentivos determinados según el tamaño de la empresa y su nivel de consolidación.*

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en ejercicio de sus competencias, definirá para cada escalón el tiempo máximo de permanencia, los criterios de tamaño empresarial, los requisitos para la progresión al siguiente nivel, y los beneficios e incentivos correspondientes. Asimismo, podrá establecer nuevos escalones y precisará el alcance de los requisitos y beneficios de cada fase, de conformidad con las disposiciones de la Ley 2254 de 2022.

Artículo 3. Lineamientos. *La Administración Distrital, con el objetivo de garantizar y promover la formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas, implementará el programa “Escalera de la Formalidad”, atendiendo los siguientes lineamientos:*

- 1. El proceso de formalización se estructurará en etapas sucesivas, permitiendo a las Mipymes avanzar de manera gradual y adaptada a sus capacidades, evitando transiciones abruptas y asegurando que las MiPymes puedan asimilar y cumplir con los requisitos de cada escalón de manera progresiva.*
- 2. El programa se adaptará a las diversas realidades y necesidades de las Mipymes, considerando su tamaño, sector de actividad, ubicación geográfica y nivel de desarrollo, ofreciendo opciones y rutas de formalización flexibles que permitan a las Mipymes elegir el camino que mejor se ajuste a sus circunstancias.*
- 3. Los requisitos, beneficios y criterios de evaluación de cada escalón serán establecidos por la Administración distrital y deberán ser claros, accesibles y de conocimiento público, garantizando la transparencia en la toma de decisiones y en la asignación de recursos, generando confianza y credibilidad en el programa.*

4. La Administración Distrital brindará acompañamiento y asesoría personalizada a las Mipymes en cada etapa del proceso de formalización, facilitando el acceso a información, capacitación y herramientas que fortalezcan las capacidades de gestión y competitividad de las MiPymes.
5. Se establecerán medidas de apoyo a mujeres emprendedoras dentro del programa, promoviendo su acceso prioritario a microcréditos, capacitaciones y asistencia técnica. Asimismo, se propenderá por fomentar la participación de mujeres en sectores estratégicos y se garantizará la implementación de políticas que reduzcan la brecha de género en el emprendimiento y la formalización empresarial.
6. La Administración Distrital propenderá por generar espacios de coordinación y articulación entre las entidades públicas y privadas involucradas en el programa, buscando la sinergia y complementariedad de los recursos y programas existentes, evitando duplicidades y maximizando el impacto de las acciones.
7. La Administración Distrital establecerá un censo de seguimiento a las empresas que hagan parte del programa “Escala de la Formalidad” para determinar en qué escalón se encuentran y qué medidas se deben adoptar para que sigan en su camino a la formalización total.

Artículo 4. Responsables. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en articulación con la Secretaría Distrital de Hacienda, serán las entidades encargadas de la implementación y seguimiento de las disposiciones contenidas en el presente acuerdo.

Parágrafo. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 2254 de 2022, se promoverá la articulación entre la Administración Distrital, el Gobierno Nacional y la Cámara de Comercio de Bogotá para desarrollar una campaña integral de socialización y divulgación de los beneficios que el presente acuerdo otorga a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. (Subrayado fuera de texto)

Impacto Fiscal

Respecto al impacto fiscal, en la Exposición de Motivos se indica lo siguiente:

“De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

En todo caso, las entidades en cumplimiento de los principios presupuestales contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (Decreto 714 de 1996) sólo podrán viabilizar iniciativas que puedan ser debidamente financiadas con el presupuesto aprobado en la presente vigencia fiscal, estén previstas dentro de las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y no afecten las metas de superávit primario del Distrito Capital.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?

Si _____ No _____

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si ____ No ____

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Viable ____

No viable ____

Comentarios adicionales sobre la viabilidad del Proyecto de Acuerdo 525 de 2025:

Una vez se alleguen los conceptos jurídicos, técnicos y presupuestales de los Sectores Desarrollo Económico (Coordinador) y Jurídica designados por la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno como responsables del análisis del Proyecto de Acuerdo, donde se establezca si la financiación de la propuesta podrá realizarse con cargo al presupuesto asignado, la Secretaría Distrital de Hacienda se pronunciará e informará sobre la viabilidad o no de la iniciativa.

Cordialmente,

JENNIFER
LILIAN PABON
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
JENNIFER LILIAN
PABON MARTINEZ

Jennifer Lilian Pabón Martínez
Subdirectora Técnica SASP
Subdirección de Análisis y Sostenibilidad Presupuestal

Proyectado por: Jose Alexander Novoa Plazas – Profesional Contratista SASP