 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

Doctor  
**Liz Yadira Monroy Delgado**  
 Secretaria  
 Comisión Tercera Permanente de Hacienda  
 Concejo de Bogotá  
 Bogotá D.C.

CONCEJO DE BOGOTA 15-08-2025 11:32:35

Al Contestar Cite Este Nr.:2025IE14789 O 1 Fol:1 Anex:0

ORIGEN: 357 OFICINA357/SANDOVAL MORENO CLARA LUCIA

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

ASUNTO: PONENCIA P.A. 620 DE 2025

OBS: RECIBIDA 14-08-2025 A LAS 3:07 P.M.

**Asunto:** Presentación ponencia proyecto de acuerdo 620 de 2025.

Respetada doctora Monroy, cordial saludo.

Estando dentro del término reglamentario establecido en el artículo 71 del acuerdo 741 de 2019 modificado por el acuerdo 837 de 2022, rindo ponencia positiva para primer debate del proyecto de acuerdo No 620 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.", teniendo en cuenta las consideraciones de orden legal y fáctico que son expuestas a continuación.


Cordialmente,



**CLARA LUCÍA SANDOVAL MORENO**

Concejal Ponente

Partido Liberal Colombiano

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

## **PONENCIA PROYECTO DE ACUERDO No. 620 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.”**


#### **1. OBJETO DEL PROYECTO.**

El presente proyecto de acuerdo tiene como objetivo 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.

#### **2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El proyecto de acuerdo busca implementar el programa “Escalera de la Formalidad” en el Distrito Capital, con el propósito de promover la formalización de manera escalonada y gradual de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) que actualmente se encuentran en la informalidad en la ciudad de Bogotá.

La informalidad empresarial se ha convertido en un fenómeno estructural que afecta de manera significativa la economía nacional. Un alto porcentaje de micro, pequeñas y medianas empresas, como se mostrará a continuación, operan fuera del marco legal, lo que repercute negativamente en la recaudación tributaria, el acceso al financiamiento y la protección social de los trabajadores. Además de los desafíos inherentes a la informalidad de los trabajadores, subyace una problemática crucial en torno a las barreras existentes en la formalización empresarial. Estas barreras se manifiestan en forma de burocracia excesiva como son los altos costos administrativos y cargas tributarias que, sumado a la falta de incentivos y apoyos institucionales, desmotivan a los emprendedores a regularizar sus negocios.

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

En este contexto, resulta fundamental analizar no solo las causas de la informalidad, sino también las dificultades estructurales que impiden una transición efectiva hacia la formalidad, para poder proponer estrategias que fomenten un ambiente empresarial más equitativo y competitivo. Además, es importante destacar que las barreras de formalización no solo afectan a las empresas, sino que también repercute en el desarrollo socioeconómico del país.

La falta de un marco accesible y eficiente para formalizar negocios limita la innovación y la competitividad, ya que muchos emprendedores se ven forzados a operar en la informalidad, perdiendo la oportunidad de acceder a créditos, asesorías y beneficios fiscales. Esto genera un círculo vicioso en el que la economía formal se ve debilitada y el tejido empresarial se fragmenta, dificultando la implementación de políticas públicas efectivas para el desarrollo sostenible y la reducción de la desigualdad.

### 3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO


La aprobación del Proyecto de Acuerdo No. 620 de 2025, que 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.”, resulta conveniente por diversas razones:

- Reconocimiento de la informalidad en las empresas.

El sector empresarial en Colombia se encuentra dividido entre la formalidad e informalidad, dos categorías que impactan significativamente el desarrollo económico del país. Mientras que las empresas formales cumplen con los requisitos legales y tributarios, las informales operan al margen de la regulación, lo que conlleva diversas implicaciones tanto para los emprendedores como para la economía nacional.

- Impulsar la formalización empresarial

La formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) es un proceso lleno de desafíos que, en muchos casos, se convierte en un obstáculo insalvable para miles de emprendedores en Bogotá y en el resto del país. Aunque

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

la formalidad ofrece múltiples beneficios, como acceso a financiamiento, mayor seguridad jurídica y oportunidades de crecimiento, el camino para alcanzarla no siempre es sencillo.

Uno de los principales desafíos que enfrentan los empresarios es la excesiva burocracia.

#### **4. SUSTENTO JURÍDICO**

El presente Proyecto de Acuerdo se encuentra fundamentado en las siguientes disposiciones legales:

##### **1. Sustento Constitucional**

**ARTÍCULO 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.


**ARTÍCULO 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

**ARTÍCULO 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

### **Bloque de Constitucionalidad.**


### **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:**

#### **Artículo 1**

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

## Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

## 2. Normas de Orden Legal

**Ley 590 de 2000:** “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa”

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto:

**a)** Promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos;


(...)

**g)** Coadyuvar en el desarrollo de las organizaciones empresariales, en la generación de esquemas de asociatividad empresarial y en alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas;

(...)

**j)** Crear las bases de un sistema de incentivos a la capitalización de las micro, pequeñas y medianas empresas.

**Artículo 42. Modificado por el art. 21, Ley 905 de 2004. Regímenes tributarios especiales.** Los municipios, los distritos y departamentos podrán establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de Mipymes. Para

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

tal efecto podrán establecer, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

**Ley 2065 de 2020: “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad.

Dicho marco delineará un enfoque regionalizado de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada región.


**Ley 2254 de 2022: “Por medio de la cual se crea la escalera de la formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones”**

**ARTÍCULO 1. Programa “Escalera de la Formalidad”.** Créese el programa “Escalera de la Formalidad” mediante el cual se establecerá el camino gradual de formalización de nuevas micro, pequeñas y medianas empresas en el país, tendiente a que se creen empresas formales y se genere un camino progresivo hasta los requerimientos que hoy existen. Las micro, pequeñas y medianas empresas ya constituidas o en proceso de formalización, podrán ser parte del programa creado en esta ley.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará el procedimiento para su vinculación, de manera que se les facilite la recuperación y reactivación de las micro, pequeñas y medianas empresas.

**ARTÍCULO 2.** Características del programa. Las empresas que estén en cualquier escalón de la “Escalera de la Formalidad” podrán obtener todos los beneficios existentes y aplicables a una empresa formalmente constituida. No será exigible a estas empresas el cumplimiento de ningún otro requisito adicional para funcionar y comercializar sus productos que aquellos previstos para su escalón.

**PARÁGRAFO.** Los nuevos requisitos para las micro, pequeñas y medianas empresas que expida el gobierno nacional solo podrán ser integrados mediante decreto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y el ministro del ramo

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

correspondiente modificando el decreto que reglamente esta ley todos los nuevos requisitos que expidan el Congreso deberán guardar la gradualidad para micros, pequeñas y medianas empresas, especialmente en materia tributaria y requerirán un análisis de costos y necesidad que deberán ser presentado por el autor.

**ARTÍCULO 3.** Estructura del Programa. La “Escalera de la Formalidad” contará con al menos tres escalones. Cada uno tendrá una permanencia definida por el tamaño de la empresa o tiempo de consolidación. Las exigencias de cada uno se mantendrán estatales en el tiempo que la empresa está en ese escalón. Las exigencias aumentarán de manera gradual, hasta colocarlas en el escalón final de formalidad completa.

### **3. Normas de Orden Distrital**

**Decreto Ley 1421 de 1993. ARTÍCULO 12.** Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a 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


### **5. IMPACTO FISCAL**

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones” en su artículo 7 establece:

"Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. 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”.



 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

Al respecto del anterior artículo, en materia de emprendimiento en el sector de las MIPYMES, , en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Camina Segura”, aprobado mediante el Acuerdo Distrital 927 de 2024, se incluye el **Programa 20. Promoción del emprendimiento formal, equitativo e incluyente**. El propósito del programa es garantizar la implementación de un Sistema Distrital de Apoyo al Emprendimiento, a través del cual se ofrecerán servicios de asistencia técnica, tecnológica y financiera para que las personas interesadas en emprender o que ya cuentan con una idea de negocio, la puedan materializar. Esto incluirá comerciantes informales con miras a llevarlos a la formalidad.

En consecuencia, al estar en línea con las apuestas y las inversiones enmarcadas en el Plan Distrital de Desarrollo esta iniciativa no tendría un impacto fiscal por cuanto no implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación.

## 6. CONCLUSIÓN

De conformidad con el Artículo 71 del Acuerdo 741 de 2019 modificado por el Artículo 14 del Acuerdo 837 de 2022, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** al Proyecto de Acuerdo No 620 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.”

Cordialmente,

  
**CLARA LUCÍA SANDOVAL MORENO**  
 Concejal Ponente  
 Partido Liberal Colombiano