

Unclassified

English - Or. English

9 November 2025

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

**Cancels & replaces the same document of 9 November 2025**

**Global Forum on Competition**

**Competition Law Enforcement in Informal Markets – Contribution from Colombia**

**- Session III -**

2 December 2025

This contribution is submitted by Colombia under Session III of the Global Forum on Competition to be held to be held on 1-2 December 2025.

All annexes (two in Spanish) are only available in PDF format.

More documentation related to this discussion can be found at: [oe.cd/cleim](https://oe.cd/cleim).

Mr Antonio Capobianco [[Antonio.Capobianco@oecd.org](mailto:Antonio.Capobianco@oecd.org)]

**JT03576400**

## *Competition Law Enforcement in Informal Markets*

### *- Contribution from Colombia\* -*

1. Regarding the OECD’s invitation to participate in the roundtable on “Competition law enforcement in informal markets”, the Superintendence of Industry and Commerce of Colombia (SIC), through its Deputy for Competition Protection, considers it timely to contribute to the discussion from the perspective of *ex-ante* competition advocacy.
2. This approach is particularly relevant in the Colombian context, as informality constitutes a structural and cross-sectoral phenomenon that poses significant challenges for both competition law enforcement and for the design of effective regulatory frameworks. In this regard, the experience of the Colombian Competition Authority demonstrates that advocacy plays a pivotal role in supporting regulators in the drafting of rules that promote the formalization of informal activities, protection of historically marginalized economic actors and preservation of market competitiveness. The following contribution showcases practical insights derived from this experience, which may enrich the discussion within the Global Forum on Competition.
3. The document is structured in four parts. First, it provides a general overview of the scope and impact of informal markets in Colombia. Second, it briefly discusses the role and reach of competition advocacy, along with its relevance to informal markets. Third, it examines the main challenges and risks to competition arising from the regulation of informal markets, as identified through advocacy opinions. Finally, it presents the conclusions drawn from the analysis.

### **1. Brief characterization of informal markets in Colombia**

4. Like many Latin American countries<sup>1</sup>, Colombia faces persistent challenges related to informality across several markets: including goods and services, labour, and financial markets. This section focuses on the first of these: the market for goods and services, often referred to as the business market.
5. In Colombia, informality in this market manifests primarily through two dimensions: (i) the absence of business registration before the competent authorities, and (ii) informal operations despite formal registration, such as undeclared transactions or tax evasion<sup>2</sup>. These practices are typically driven by efforts to reduce costs associated with registration, taxation, and parafiscal obligations.

---

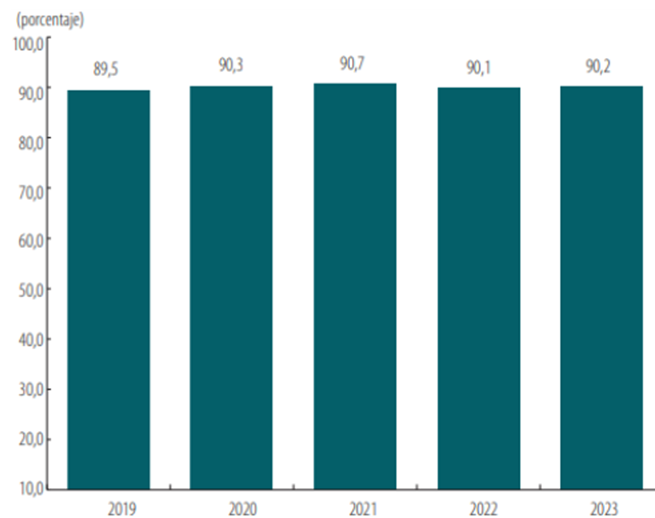
\* This contribution was Prepared by: Natalia Pabón, David Retamoso, reviewed by: Lesly Romero, Nicolás Iregui and approved by: Francisco Melo Rodríguez, Deputy Superintendent for Competition Protection. Annexes: 1. List of opinions referenced in the document (Excel format). 2. Document containing comments on Senate Bill No. 055 of 2024. 3. Document containing comments on Bill No. 394 of 2025.

<sup>1</sup> OCDE. (2018). Informal Economy in Latin America and the Caribbean: Implications for Competition Policy. [The Informal Economy in Latin America and the Caribbean: Implications for Competition Policy \(EN\)](#)

<sup>2</sup> Salcedo, C. (2011). Propuesta de formalización del sector calzado en Bogotá: análisis y prospectiva. <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=d8C0zunrFX8%3D>

6. In 2019, it was estimated that roughly 75%<sup>3</sup> of businesses in Colombia operated without any form of registration<sup>4</sup>, and following the pandemic, that figure rose to around 81.6%<sup>5</sup>. This issue is particularly acute among micro, small, and medium-sized enterprises (MiPymes), which often face disproportionate costs and barriers to accessing production inputs. Estimates suggest that the transition from informality to formality can cost a MiPymes between 34% and 46% of its gross profits<sup>6</sup>. Micro-enterprises are especially affected, with an estimated 90.7% operating informally, according to Colombia's Multidimensional Business Informality Index:

**Figure 1. Incidence of Multidimensional Microenterprise Informality, 2019–2023**



Source: Banco de la República (2025)<sup>7</sup>

7. Geographical disparities also play a crucial role in explaining the dynamics of informality. There is a clear correlation between lower levels of economic development and higher informality rates:

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2019). Documento CONPES 3956. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>

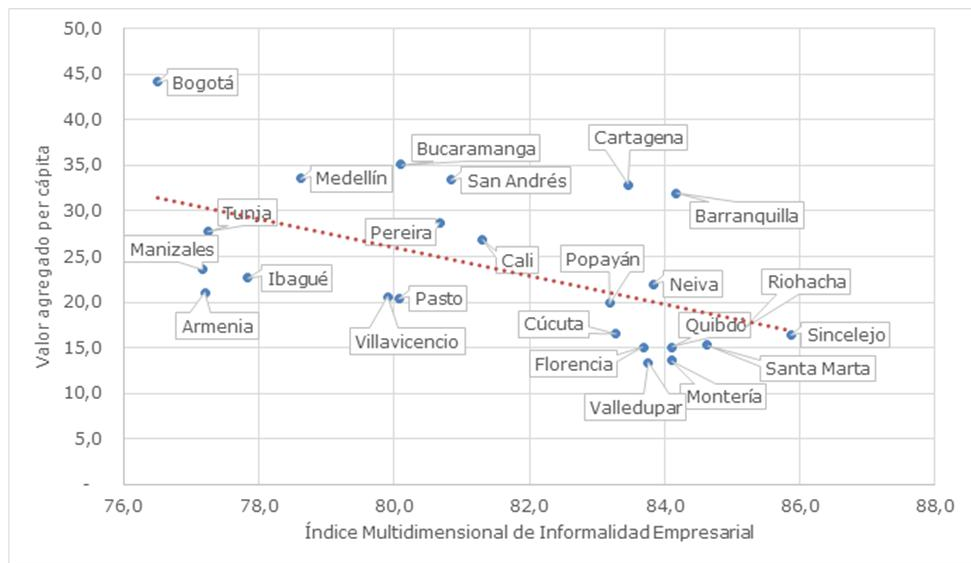
<sup>4</sup> Colombia, this indicator is measured using data on registration with the national tax authority (Single Tax Registry) and business registration with local chambers of commerce (Commercial Registry).

<sup>5</sup> Misión de Empleo. (2021). Reporte ejecutivo. Pg. 10. [https://www.misionempleo.gov.co/Documentos%20compartidos/Informe\\_Final\\_Doc\\_Diagnostico/Reporte\\_ejecutivo\\_Mision\\_de\\_Empleo.pdf?utm\\_source=Mision&utm\\_medium=web](https://www.misionempleo.gov.co/Documentos%20compartidos/Informe_Final_Doc_Diagnostico/Reporte_ejecutivo_Mision_de_Empleo.pdf?utm_source=Mision&utm_medium=web)

<sup>6</sup> Salcedo, C, Moscoso, D. y Ramírez, M. (2020). Economía informal en Colombia: iniciativas y propuestas para reducir su tamaño. <http://sistemasblandosxd.revistaespacios.com/a20v41n03/a20v41n03p22.pdf>

<sup>7</sup> Banco de la República de Colombia. (2025). Nueva evidencia sobre la informalidad laboral y empresarial en Colombia. Pg. 18. <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/6db78584-da96-4f8b-a0c9-fb5a306cdffc/content>

**Figure 2. Relationship Between Per Capita Added Value by City and the Multidimensional Business Informality Index in Major Cities, 2023**



Source: SIC's own elaboration based on DANE data

8. Data from 2023 shows an inverse relationship between added value per capita and business informality across major Colombian cities: those with lower informality (such as Bogotá, Medellín, Bucaramanga, and Tunja) display higher productivity levels, whereas cities like Quibdó, Sincelejo, Santa Marta, and Valledupar combine high informality with low economic performance. However, cases such as Barranquilla and Cartagena demonstrate that, despite persistent informality, certain productive sectors can still generate higher added value.

9. In sum, informality in Colombia represents a structural challenge that is shaped not only by firm-level factors but also by territorial and socio-economic conditions. Less developed regions tend to exhibit both higher informality and lower productivity, reinforcing inequality and limiting inclusive growth. Consequently, the analysis of informal markets has become central to Colombia's development agenda.

10. In response, economic regulation has sought to reduce barriers to business formalization. These efforts have produced two notable outcomes (i) the promotion of multiple regulatory initiatives designed to address informality, and (ii) the persistent difficulty of crafting regulations that effectively impact both formal and informal market agents. The following sections illustrate these dynamics through examples drawn from SIC's competition advocacy practice.

## 2. Competition Advocacy as a Tool for Promoting Competition in Informal Markets

11. The growth of informal markets in Colombia poses complex challenges for public policy design and, particularly, the competition authority. In this context, SIC combines ex post functions, focused on enforcing the law against anticompetitive conducts, with ex ante functions, oriented towards preventing risks and fostering more efficient markets. It is precisely within this preventive dimension that competition advocacy becomes a key instrument, enabling the authority to assist regulators in the formulation of rules that affect different sectors of the economy. SIC's experience demonstrates that beyond sanctioning

anticompetitive practices, competition authorities can also guide sectoral regulation to strike a balance between social inclusion –often the rationale for State intervention in informal markets– and the preservation of competitive dynamics that ensure open market participation, consumer welfare, and economic efficiency<sup>8</sup>.

12. According to SIC’s Competition Advocacy Toolkit<sup>9</sup> it is common for the State, in exercising its regulatory powers, to advance normative initiatives that pursue legitimate policy objectives –such as inclusion, social protection, or formalization– but which may unintentionally generate market distortions. For this reason, assessing draft regulations from a competition perspective is crucial to ensure that public policy goals are met under conditions that also promote market efficiency and competitiveness. Within this framework, competition advocacy operates as a mechanism through which SIC reviews and analyses draft regulations, issuing technical opinions that include recommendations aimed at mitigating potential risks to competition<sup>10</sup>.

13. Correspondingly, competition advocacy serves a preventive role in protecting economic competition by ensuring that the State itself, through its regulatory activities, does not inadvertently hinder market competition. It is important to note, still, that SIC, in exercising this function, does not interfere with the autonomy of regulators, nor does it seek to impose specific regulatory measures. Its responsibility is to provide non-binding recommendations from a competition standpoint, which regulators may consider when issuing their administrative acts<sup>11</sup>.

14. In conclusion, for the particular case of informal markets, competition advocacy is valuable and useful, as it helps ensure that State efforts to promote formalization or socio-economic inclusion do not unintentionally distort competition. By intervening in a preventive and technical manner, policymakers can anticipate how new regulations might affect market dynamics through a perspective that is often absent from traditional sectoral approaches. In doing so, competition advocacy not only safeguards competition as a key economic principle but also contributes to the sustainability and effectiveness of public policies targeting informal markets, by balancing social objectives with the need to maintain open, diverse, and fair market conditions for all agents.

### 3. Main Risks to Competition Arising from the Regulation of Informal Markets

15. While the regulation of informal markets is essential to advance formalization and social inclusion objectives, it may also pose significant risks to competitive dynamics. Through competition advocacy, SIC has observed that, in many cases, regulatory initiatives aimed at intervening in informal sectors produce unintended effects on market competition,

---

<sup>8</sup> According to Article 3, Law 1340 of 2009, the administrative actions of the Competition Authority must aim to achieve these three objectives.

<sup>9</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Guía Práctica de Abogacía de la Competencia. Pg.5-6. [https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/publicaciones/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20abogac%C3%ADa\\_agosto22\\_2024%20%281%29.pdf](https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/publicaciones/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20abogac%C3%ADa_agosto22_2024%20%281%29.pdf)

<sup>10</sup> Article 7 of Law 1340 of 2009 establishes that the Superintendence of Industry and Commerce may issue a prior opinion, either upon request or on its own initiative, regarding draft government regulations that could affect free competition in the markets. Decree 2897 of 2010, consolidated in Chapter 30 of Decree 1074 of 2015, implements Article 7 of Law 1340 of 2009 by setting out the procedure to be followed by both regulators and the Superintendence of Industry and Commerce for the issuance of competition advocacy opinions.

<sup>11</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Guía Práctica de Abogacía de la Competencia. Pg.16. [https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/publicaciones/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20abogac%C3%ADa\\_agosto22\\_2024%20%281%29.pdf](https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/publicaciones/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20abogac%C3%ADa_agosto22_2024%20%281%29.pdf).

potentially undermining the effectiveness of public policy and limiting equitable access for market agents.

16. Advocacy opinions have recurrently identified two main types of risks: (i) the creation of unjustified differential treatment among economic agents, often resulting in anticompetitive advantages; and (ii) the imposition of barriers to entry or participation that restrict open market access. If not addressed in a timely and proportionate manner, these risks can consolidate dominant positions, exclude certain actors, or raise the cost of goods and services to the detriment of consumers, as illustrated in the following sections.

17. Accordingly, this section focuses on explaining these two types of risks, illustrating their occurrence through concrete examples drawn from SIC’s advocacy opinions, and outlining the recommendations issued to regulators to mitigate them. The objective is to demonstrate how competition advocacy acts as an early corrective mechanism that allows formalization and social inclusion processes to move forward without compromising the principles of openness and dynamism inherent to competitive markets.

### 3.1. Differential Treatment

18. The establishment of regulatory frameworks that introduce differential treatment among market participants can have adverse effects on competition. Economic theory holds that, for competition to generate expected welfare outcomes, undue favouritism toward certain agents must be avoided<sup>12</sup>. Granting advantages based on origin, ownership, or corporate structure may distort market dynamics and prevent the attainment of socially optimal outcomes<sup>13</sup>.

19. The Colombian legal system places equality and equity among its core principles<sup>14</sup>, extending them not only to the protection of fundamental rights but also to the right to economic freedom enshrined in the National Constitution. Therefore, an essential element of free enterprise is *“the right to equal and non-discriminatory treatment among entrepreneurs or competitors operating under the same conditions.”*<sup>15</sup>

20. To determine whether such differential treatment violates constitutional principles, Colombia’s Constitutional Court<sup>16</sup> has developed a test of reasonableness and proportionality. Under this framework, a differential measure must:

*“(i) be established by law; (ii) not affect the essential core of economic freedom; (iii) be based on adequate and sufficient reasons that justify limiting such freedom; (iv) comply with the principle of solidarity; and (v) meet standards of reasonableness and proportionality.”*<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Li, Kunpeng. (2025). Market Power and Consumer Welfare: A Theoretical Analysis of Imperfect Competition. Pg. 3. <https://www.ewadirect.com/proceedings/aemps/article/view/25114>

<sup>13</sup> OCDE. (2024). Competitive Neutrality Toolkit. Pg. 7. [https://www.oecd.org/en/publications/competitive-neutrality-toolkit\\_3247ba44-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/competitive-neutrality-toolkit_3247ba44-en.html)

<sup>14</sup> Article 13 of the Political Constitution of Colombia.

<sup>15</sup> C. Const., Sent. C-263, abr. 6/2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>16</sup> The Constitutional Court of Colombia is the highest judicial authority on constitutional matters, responsible for upholding the integrity and supremacy of the Constitution against actions by the State and private parties.

<sup>17</sup> C. Const., Sent. C-228, mar. 24/2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

21. In this regard, the concept of “affirmative action” has been recognised as a legitimate mechanism through which the State may promote equality for historically marginalized groups whose rights have been limited or denied<sup>18</sup>. The Court has outlined five criteria that affirmative measures must meet to comply with the constitutional order:

*“(i) They must be transitory and temporary in nature, so as not to perpetuate inequalities against groups or individuals who are not beneficiaries of the adopted measures.*

*(ii) They must be aimed at correcting discriminatory treatment, thus establishing unequal but constitutional measures intended to redress historical, cultural, or social patterns of discrimination.*

*(iii) They are group-based measures that must be expressly authorised either by law or by administrative acts, depending on the specific context.*

*(iv) They are implemented in situations of scarcity of goods or services.*

*(v) They are designed to benefit a specific group of individuals, and therefore are not valid if applied in a general or indiscriminate manner.”<sup>19</sup>*

22. SIC has consistently maintained that the mere existence of affirmative measures or differential treatment does not necessarily constitute a restriction of competition<sup>20</sup>. Nonetheless, such measures must always be duly justified and grounded in principles of suitability, reasonableness, and proportionality. Regulators should therefore ensure that these measures are temporary, technically and economically sound, respect competitive neutrality, and avoid irreversible market distortions. The following examples illustrate how SIC’s preventive advocacy has been instrumental in avoiding disproportionate affirmative measures or unjustified privileges in the regulation of informal markets in Colombia.

23. Regulation in Colombia has adopted a more flexible criteria for the formalization of informal entities. Bill 055 of 2024, filed before the Senate, introduced mechanisms to ease the transition to formality such as simplified procedures and reduced administrative burdens. Among the proposed provisions was an exemption from trademark registration fees before the SIC. The Bill emphasized that business informality constitutes one of the main structural barriers to free competition in the country, as it limits productivity, reduces market efficiency, and restricts the entry of new agents by keeping a significant share of economic activity outside transparency and fairness standards that govern formal markets. Formalization, hence, should not be understood merely as a social objective, but as a necessary condition for competitive market functioning.

24. In its analysis, SIC<sup>21</sup> welcomed the measures aimed at reducing the costs and procedural hurdles associated with formalization, noting that they help eliminate obstacles and promote a plurality of market agents. However, it also cautioned that the bill introduced differentiated treatment in favor of micro and small enterprises, which, although potentially legitimate, must be grounded in objective and proportionate reasons. SIC highlighted that such measures are valid only when they seek to correct structural inequalities or remove unjustified barriers to entry. In this regard, it warned that a full exemption from trademark

<sup>18</sup> C. Const., Sent. SU-388, abr. 13/2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>19</sup> C. Const. Acciones afirmativas para una igualdad material. [Acciones afirmativas para una igualdad material.pdf](#)

<sup>20</sup> Among others, in competition advocacy opinions registered under reference numbers 23-334346, 24-259117, 24-375915, 25-031479, and 25-401416.

<sup>21</sup> SIC. Comentarios sobre el proyecto de ley 055 de 2024 Senado “Por el cual se adiciona el Título 16 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones de Iniciativa Público Popular”. See Annex.

registration fees could create disproportionate market distortions and therefore recommended adopting progressive schemes or conditioning the benefit on the effective use of rights. The authority thus supported the goal of promoting formalization as a means to strengthen competition, while emphasizing the need for technically sound and proportionate design of differential measures to avoid market distortions and ensure equal conditions among economic agents.

25. Similarly, in 2024, a Colombian public entity submitted to SIC a draft regulation aimed at promoting public-popular initiatives (that is, collaborations between the public sector and grassroots, mostly informal, organizations) to foster formalization and economic development through affirmative actions in their favor<sup>22</sup>. SIC valued the project's inclusive intent but stressed that affirmative actions must be designed to foster participation without distorting competition. The proposed mechanisms –Public-Popular Initiative Associations and Community-Based Associative Instruments– were considered relevant in the Colombian context, as they sought to integrate local communities and organizations, many linked to the informal economy, into public project implementation, turning informal activities into formal and inclusive productive processes.

26. Nevertheless, SIC warned that the draft restricted participation in Public-Popular Initiative Associations exclusively to Community-Based Associative Instruments. It emphasized that eligibility criteria set by public entities must be proportionate and technically justified to avoid unnecessary barriers. When no suitable instrument exists, participation by other providers should be allowed to safeguard free competition and equal opportunities. SIC also questioned the creation of a second tier of differentiated treatment among community-based instruments themselves, noting that such discretion could undermine objective selection processes. It therefore recommended eliminating that provision and ensuring the use of clear, objective, and proportionate criteria.

27. Another relevant case involved a draft regulation intended to ensure the effective inclusion of recycler organizations in the waste management market. The proposal sought to reform the legal framework of recycling activities, modify operational schemes, and replace the existing formalization process for recyclers with a new regularization regime. Within this framework, it granted 15 years of exclusivity to Recyclers' Organizations (ORO) and introduced differentiated regulatory, supervisory, and control criteria for them compared to other service providers.

28. In its competition advocacy opinion<sup>23</sup>, SIC acknowledged that differentiated treatment and affirmative measures can be legitimate when they aim to correct structural inequalities –such as those faced by informal recyclers– but must be designed with proportionality, temporality, and technical justification. It considered that the 15-year exclusivity was disproportionate and lacked empirical support demonstrating its necessity

---

<sup>22</sup> SIC. Concepto de abogacía de la competencia No. 24-72549. Concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de resolución: “Por el cual se adiciona el Título 16 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones de Iniciativa Público Popular”. The purpose of the draft regulation was to establish rules for the so-called Public-Popular Initiative Associations, aimed at facilitating the execution of public spending in territories that have historically faced economic and productive exclusion. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24-72549%20DNP.pdf>

<sup>23</sup> SIC. Concepto de abogacía de la competencia No. 24-279982. Concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de resolución: “Por el cual se modifica el Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015 y se dictan otras disposiciones”. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24-279982-MINVIVIENDA.pdf>

to achieve effective inclusion. The measure, it warned, could perpetuate inefficiencies, create unjustified market concentration, and discourage improvements in service quality.

29. SIC also noted that the draft introduced asymmetric regulatory and supervisory conditions in favor of recyclers' organizations, which could translate into unwarranted competitive advantages lacking legal or technical basis. Such provisions risked undermining regulatory neutrality and fair competition. Consequently, SIC recommended narrowing their scope to ensure that any differential treatment strictly reflected the material and social conditions of recyclers, preventing these measures from becoming permanent privileges.

30. As shown by these examples of regulation targeting informal producers, through its competition advocacy opinions, SIC seeks to promote effective equality in markets while safeguarding free competition. Its approach consistently aims to strike a balance between differential treatment and the regulatory advantages it may entail, ensuring that affirmative actions remain proportionate and temporary, without producing lasting distortions in market dynamics.

### 3.2. Entry Barriers

31. Another major risk that arises when attempting to regulate an informal market is the creation of entry barriers that end up restricting the participation of new market agents<sup>24</sup>. Based on SIC's experience, such barriers may emerge directly, through excessive or disproportionate legal or administrative requirements for market entry<sup>25</sup>, or indirectly, through regulatory burdens that only certain operators are capable of meeting<sup>26</sup>. In many cases, rules intended to organize and formalize sectors inadvertently lead to closed structures, where only those already established or with greater financial capacity can adapt to new requirements, consolidating privileged positions and reducing the potential for effective competition.

---

<sup>24</sup> In broad terms, entry barriers refer to the factors that make it difficult for new firms to enter a given market. Assessing how significant these barriers are is key, as it offers insight into the level of potential competition existing firms may face. For example, when entry barriers are high, firms already in the market can more easily engage in anticompetitive behavior, raising prices and earning higher profits, without worrying that new competitors will challenge their position. Conversely, when entry barriers are low, competitive pressure increases, placing natural limits on the market power of incumbent firms.

OCDE. Herramientas para la Evaluación de la Competencia. Volumen II: Guía. Versión 2.0. 2011. Pg. 22. [https://www.oecd.org/es/publications/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2\\_dd0442f0.html](https://www.oecd.org/es/publications/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2_dd0442f0.html)

<sup>25</sup> SIC. Abogacía de la competencia. Conceptos Radicados con los Nos. 24-353336 y 24-408415.

<sup>26</sup> SIC. Abogacía de la competencia. Concepto Radicado con el No. 24-408231. Comentarios a Proyecto de Ley No. 394 de 2025 "Por medio de la cual se regula y promueve la actividad de creación de contenido digital para un ecosistema digital responsable en Colombia y se dictan otras disposiciones".

It was noted that imposing these obligations could place a disproportionate burden on influencers. Such requirements (mandatory contributions, registrations, and monetary penalties) could create entry barriers for new content creators, making it more costly to participate in the market. This could discourage newcomers and push some existing influencers out, reducing content diversity and limiting options for consumers. Smaller creators and those with variable incomes would be especially disadvantaged compared with established influencers who have more resources to absorb these costs.

32. From a competition policy perspective, these barriers have harmful effects: they reduce market atomization, limit the entry of new competitors, and consequently weaken incentives to offer better prices, quality, or innovation<sup>27</sup>. In highly informal contexts, where public policy goals typically focus on expanding economic inclusion, the imposition of disproportionate requirements not only undermines that objective but can also perpetuate inequality by favoring a narrow group of participants.

33. The challenge for regulators, therefore, lies in ensuring that, while the formalization of informal activities requires clear rules, such rules are not designed in a way that unintentionally excludes small providers or restricts innovation. This dilemma is particularly evident in sectors such as informal transportation, where efforts to guarantee safety, quality, or sustainability standards may, in practice, become insurmountable barriers for the very actors that formalization seeks to include.

34. In this regard, SIC analyzed the case of electric carriages for tourism in Colombian municipalities. Although the initiative aimed to formalize a highly informal segment of the tourism transport sector and to ensure quality and animal welfare standards, it introduced an excessively demanding technical standard for carriage design that risked fostering monopolistic outcomes. The stringency of these requirements could significantly limit new entrants' ability to participate in the market. These standards, therefore, had the potential to: i) increase entry costs, as compliance with the required technical and safety regulations could compel firms to make substantial investments in technology, certifications, and product adjustments, often unattainable for small and medium-sized enterprises or new agents; ii) reduce market participation; iii) restrict business freedom for those wishing to enter the market; and iv) discourage innovation<sup>28</sup>.

35. SIC recommended the regulator to provide clear justifications for adopting such strict technical criteria and assess the need to ease certain standards and parameters, given their potential impact on market participation. It stressed that regulators should carefully evaluate the effects of proposed requirements to avoid excessive or unjustified restrictions on entry<sup>29</sup>.

36. Similarly, in the case concerning electric quadricycles, SIC observed that the definition of technical specifications for these vehicles stemmed from legal provisions and minimum safety standards intended to ensure their proper operation within the national territory. Nonetheless, it noted that the regulatory proposal lacked any analysis or justification supporting the reasonableness and proportionality of those requirements. SIC warned that implementing technical specifications without proper explanation could raise

---

<sup>27</sup> This is because when new firms enter a market, they inject competitive pressure, driving down prices, spurring innovation, improving production efficiency, and expanding the range and quality of available goods and services. In markets where entry is relatively easy, incumbent firms have far less room to exercise market power. OCDE. Herramientas para la Evaluación de la Competencia. Volumen II: Guía. Versión 2.0. 2011. Pg. 26. [https://www.oecd.org/es/publications/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2\\_dd0442f0.html](https://www.oecd.org/es/publications/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2_dd0442f0.html)

<sup>28</sup> SIC. Concepto de abogacía de la competencia No. 24-353336 Concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de resolución: “Por la cual se adiciona el Capítulo 15 al Título 5 de la Resolución 20223040045295 del 2022 “Por medio del cual se expide la Resolución Única Compilatoria en materia de Tránsito del Ministerio de Transporte”, en lo relacionado con el tránsito urbano de carrozas eléctricas para turismo en los municipios del país”. The project seeks to regulate the requirements, procedures, and conditions for operating electric carriages for tourism in urban areas across all municipalities in the country. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24-353336%20MINTRANSPORTE.pdf>

<sup>29</sup> Idem.

concerns from a competition standpoint. It emphasized that authorities must not only have a legitimate rationale for regulating an activity but also ensure that such regulations do not undermine market dynamics, given their potential long-term negative effects on consumer welfare, growth, and market development<sup>30</sup>.

37. Finally, in reviewing the draft regulation that created the new category of river-based public transport for tourism, the regulator justified the initiative as a way to organize service provision in line with the law's updated requirements. However, SIC identified that the proposed conditions could have adverse effects on competition, such as higher prices, reduced innovation, and the creation of entry barriers for firms lacking sufficient capital to meet the new regulatory demands. It highlighted that such risks are common in this type of intervention, where obtaining authorization to operate a new public service requires compliance with multiple requirements and conditions. Consequently, while these measures aim to ensure adequate service standards, they also impose significant burdens on economic agents and may considerably affect competitive market dynamics<sup>31</sup>.

38. Nonetheless, in this particular case, SIC concluded that the draft regulation was properly justified and responsive to the specific needs of the public river transport service. By establishing a special permit and registration system for tourism, sports, and recreational services, providers could align with consumer needs in these markets, leading to improved service quality and reduced operational risks<sup>32</sup>.

39. As these examples from the informal transport sector illustrate, competition advocacy serves as a preventive tool for formalization processes. Through its technical opinions, SIC can alert regulators to potential restrictive effects, propose less exclusionary regulatory alternatives, and recommend proportionate mechanisms that achieve public policy goals without compromising market openness and diversity. In this way, competition advocacy acts as a bridge between the pursuit of legitimate social objectives and the preservation of healthy competitive dynamics.

---

<sup>30</sup> SIC. Concepto de abogacía de la competencia No. 24-408415. Concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de resolución: “Por medio de la cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo 3 del Título 4, el artículo 5.9.1.5 a la Sección 1 del Capítulo 9 del Título 5 de la Resolución Única de Tránsito 20223040045295 de 2022 en relación al proceso de homologación de cuadríciclos eléctricos”. The project seeks to establish technical, mechanical, environmental, weight, size, comfort, and safety standards for electric quadricycles used in both public and private motor freight transport, with the goal of allowing their certification, registration, and entry into the country. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/2-408415%20MINTRANSPORTE.pdf>

<sup>31</sup> SIC. Concepto de abogacía de la competencia No. 24-408231. Concepto de abogacía de la competencia (artículo 7 Ley 1340 de 2009) frente al proyecto de decreto: “Por medio del cual se sustituye el Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte”. The project establishes a public river-based tourist transport service, created to distinguish it from the special public river transport category, in response to the country's growing tourism activity. [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-408231-MINTRANSPORTE\\_0.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-408231-MINTRANSPORTE_0.pdf)

<sup>32</sup> Idem.

## 4. Conclusion

40. Based on this experience and the opinions developed, several key recommendations can be made for regulators when designing regulatory frameworks for informal markets. First, it is essential to conduct a regulatory impact assessment that identifies the potential effects of proposed measures on competition and on the different types of market participants. Second, regulators should apply the principle of reasonableness and proportionality<sup>33</sup>, ensuring that formalization requirements are aligned with clear public policy objectives and do not impose unnecessary burdens. Third, any regulatory intervention that may affect market dynamics should be properly justified, and less restrictive alternatives should be evaluated. These practices not only reduce the risk of creating insurmountable barriers but also enhance the legitimacy and long-term sustainability of regulatory and formalization processes.

41. In contexts of high informality such as Colombia, the strict enforcement of competition law alone is not sufficient to ensure open and dynamic markets. Competition advocacy therefore emerges as an indispensable complement, one that enables regulators to design public policies that are inclusive, proportionate, and competitively neutral over time. Colombia suggests that discussions on the enforcement of competition law in informal markets should explicitly incorporate an advocacy dimension. From this perspective, formalization and regulatory processes can be guided not only toward addressing social and distributive challenges but also toward preventing unjustified differential treatment, avoiding anticompetitive advantages, and eliminating entry barriers or other market restrictions. In doing so, competition conditions are strengthened, consumer welfare is enhanced, and a more inclusive and sustainable model of economic development is promoted.

---

<sup>33</sup> The Colombian Constitutional Court has consistently emphasized that any restrictive measure must meet strict standards of reasonableness and proportionality, and comply with three key conditions: (i) it must pursue a constitutionally legitimate purpose; (ii) it must be suitable for achieving that purpose; and (iii) it must be proportionate, meaning it should not be unnecessary or excessively restrictive. The reasonableness and proportionality test is an analytical framework developed by the Court to assess the legality of state actions that limit constitutional rights or principles. See Rulings C-398 of 1995 and C-615 of 2002. In line with these standards, the Superintendence has reiterated its position in several competition advocacy opinions, including those registered under references 25-264505, 25-104495, 25-031479, 24-422517, 24-366084, 24-279982, and 24-72549, among others.

Annex 1 - List of opinions referenced in the document

Document Type	Bill or Draft Law under Review	Regulatory Purpose	Topic	Hyperlinks
Concept of Advocacy	23-408231	River Transport	Access Barriers	<a href="https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-408231-MINTRANSPORTE_0.pdf">https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-408231-MINTRANSPORTE_0.pdf</a>
Concept of Bills (Draft Laws)	PL 055 2024 s	Business Formalization	Differential Treatment	Annex
Concept of Advocacy	24-72549	Public-Community Partnerships	Both	<a href="https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24-72549%20DNP.pdf">https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24-72549%20DNP.pdf</a>
Concept of Advocacy	24-353336	Electric Floats	Access Barriers	<a href="https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24-353336%20MINTRANSPORTE.pdf">https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24-353336%20MINTRANSPORTE.pdf</a>
Concept of Advocacy	24-408415	Electric Quadricycles	Access Barriers	<a href="https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24-408415%20MINTRANSPORTE.pdf">https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24-408415%20MINTRANSPORTE.pdf</a>
Concept of Bills (Draft Laws)	PL 394 de 2025	Influencers	Access Barriers	Annex



Superintendencia de  
Industria y Comercio



## **PRONUNCIAMIENTO RESPECTO AL PROYECTO DE LEY NO 055 DE 2024 SENADO**

*"Por medio de la cual se continúa la escalera de la formalidad y se dictan disposiciones para disminuir los costos y trámites a cargo de las empresas" (en adelante, el **proyecto**).*

Teniendo en cuenta el deber legal y reglamentario de proteger la libre competencia económica de los mercados en el país, esta Autoridad expondrá el análisis realizado frente a la iniciativa legislativa desde la perspectiva de la libre competencia económica.

Esta Superintendencia destaca la relevancia del **proyecto** legislativo como una medida clave para simplificar los trámites que deben cumplir las empresas y de esa forma garantizar condiciones claras y uniformes sobre dichos requisitos. Lo anterior podría tener impacto positivo en la libre competencia, pues una regulación transparente y estandarizada contribuye a generar eficiencias en los agentes del mercado, como será abordado a continuación.

### **1. ANÁLISIS DE LEGITIMIDAD, RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD DEL PROYECTO**

En este apartado, esta Superintendencia se pronunciará en relación con la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas contempladas en el **proyecto** a la luz del marco constitucional y legal vigente, así como de los principios que rigen la intervención del Estado. Lo anterior, con el propósito de establecer si las disposiciones del **proyecto** orientadas a reducir las barreras regulatorias, costos y cargas operativas que enfrentan las empresas —especialmente aquellas ubicadas en los primeros escalones de la formalidad—, se ajustan a los estándares establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de intervención estatal, y si, además, constituyen una respuesta adecuada, necesaria y proporcional. A partir de ello, se desarrollarán los tres elementos fundamentales del juicio de validez normativa: se evaluará si la intervención persigue fines constitucionalmente admisibles, si no resulta manifiestamente innecesaria o arbitraria, y si las medidas adoptadas son proporcionales, es decir, si los beneficios derivados de la regulación justifican razonablemente las limitaciones o ajustes introducidos en el régimen tarifario o contractual aplicable al sector.

#### **1.1. Fines constitucionalmente admisibles**

Para determinar la legitimidad de la intervención estatal, es preciso verificar si las medidas propuestas por el **proyecto** responden a fines reconocidos por la Constitución como válidos y prioritarios. En este sentido, se analizarán los propósitos que persigue el **proyecto** a la luz de los mandatos constitucionales que orientan el desarrollo económico y la promoción de la equidad en el acceso a los mercados.

El **proyecto** tiene por objeto la creación y consolidación de un marco normativo más eficiente, accesible y proporcional para las empresas en Colombia, mediante la compilación normativa, la simplificación de trámites, la digitalización de procedimientos, y la reducción de cargas operativas y financieras, especialmente para las empresas que se encuentran





## Superintendencia de Industria y Comercio



en los niveles iniciales del proceso de formalización empresarial, denominados “primeros escalones de la formalidad”.

Estos propósitos están plenamente alineados con varios principios y derechos constitucionales. En primer lugar, el artículo 333 de la Constitución establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común, y que el Estado debe fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial. Este precepto impone una obligación positiva al legislador y a la administración para remover obstáculos injustificados que dificulten el acceso de los actores económicos —en particular los más pequeños— al ejercicio de la actividad productiva. La reducción de trámites innecesarios, la estandarización normativa y el acompañamiento institucional que propone el **proyecto** son instrumentos que buscan precisamente garantizar condiciones mínimas de equidad y facilitar la incorporación de unidades productivas al sistema económico formal.

En segundo lugar, el **proyecto** responde a esta dimensión de la igualdad material al establecer un trato más favorable para los primeros escalones de la formalidad, quienes enfrentan barreras desproporcionadas en su tránsito hacia la regularidad económica. La gratuidad de ciertos trámites, la reducción de tasas, el subsidio a herramientas tecnológicas como el software de facturación electrónica y la simplificación de requisitos en el registro de libros o en la contratación pública, son reglas concretas que propenden por aplicar esta estrategia de diferenciación positiva, amparada por el principio de equidad.

En tercera medida, el **proyecto** busca avanzar en la eficiencia del aparato estatal, en línea con el mandato del artículo 209 de la Constitución Política, que exige que la función administrativa esté al servicio de los intereses generales y se ejerza con fundamento en los principios de eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La creación de un Decreto Único de Trámites Empresariales, la implementación de una plataforma digital interactiva con asesoría personalizada y la interoperabilidad de sistemas para evitar la repetición de documentos, son medidas que pretenden reducir la burocracia y mejorar la calidad regulatoria, lo cual fortalece el principio de buena administración y genera mayor confianza en la gestión pública.

El **proyecto** también es armónico con el artículo 334 de la Carta, el cual faculta al Estado para intervenir en la economía con el fin de mejorar la distribución del ingreso, promover la productividad y el desarrollo armónico del territorio. En este sentido, la iniciativa legislativa tiene como trasfondo la lucha contra la informalidad estructural, una problemática que afecta a cerca del 56,0%<sup>1</sup> de los trabajadores ocupados en Colombia y que limita el recaudo, la protección social, el acceso a financiamiento y la inclusión en cadenas de valor. Al eliminar o reducir costos y cargas que desincentivan la formalización, el **proyecto** contribuye a la ampliación de la base empresarial formal y al fortalecimiento del tejido productivo nacional.

---

<sup>1</sup>DANE. Empleo informal y seguridad social - Boletín técnico. 2025. Pág. 4. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-nov2024-ene2025.pdf>





## Superintendencia de Industria y Comercio



En suma, los fines del **proyecto** son constitucionalmente admisibles en la medida en que el instrumento propende por promover la formalización empresarial, reducir la carga regulatoria, mejorar la eficiencia del Estado, facilitar el acceso a los mercados y promover condiciones de igualdad material para los actores más vulnerables del aparato productivo. Tales objetivos encuentran fundamento directo en disposiciones sustantivas de la Constitución y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como en compromisos internacionales del Estado colombiano. Por tanto, la finalidad del **proyecto** no solo es legítima, sino además urgente y coherente con los desafíos estructurales que enfrenta el país en materia de desarrollo económico inclusivo y reforma administrativa.

### 1.2. La intervención no sería manifiestamente innecesaria

Una vez comprobada la validez de la iniciativa legislativa frente a la existencia de fines constitucionalmente admisibles, corresponde establecer si las medidas propuestas son necesarias, es decir, si existe una justificación empírica que respalde su adopción. El segundo criterio de este análisis jurisprudencial requiere acreditar que la intervención propuesta no sea innecesaria o arbitraria, es decir, que exista una justificación fáctica y empírica que respalde la adopción de las medidas contempladas en el **proyecto**.

En esta sección se argumentará que la intervención no es innecesaria ni arbitraria, sino que responde a barreras estructurales que desincentivan la actividad empresarial formal en Colombia y perpetúan esquemas regulatorios ineficientes, costosos y heterogéneos, que obstaculizan la productividad y la inclusión empresarial.

De acuerdo con cifras del DANE, en el trimestre móvil noviembre 2024 - enero 2025 la proporción de personas ocupadas informales fue 56,0%<sup>2</sup>, mientras que en las 13 principales ciudades fue del 42,1%<sup>3</sup>, lo que evidencia una brecha persistente en el acceso a la formalización, especialmente en sectores rurales y periféricos. Por otro lado, según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, aunque en Colombia se registraron 1.734.636<sup>4</sup> empresas activas en 2023, el 91,8 % (1.593.103)<sup>5</sup> eran microempresas, conformando así la mayor proporción del tejido empresarial en el país. Esta informalidad responde a la existencia de múltiples barreras de entrada, entre ellas los altos costos de cumplimiento, la duplicidad de trámites, la fragmentación normativa, la falta de información clara y la escasa interoperabilidad entre entidades públicas. Al respecto, el Banco de la República ha señalado "(...) la baja productividad, los altos costos en tiempo y dinero de la formalización y la falta de acceso a mercados financieros formales actúan como barreras para la formalidad empresarial y la contratación de empleo formal. Por último, desde un punto de vista regulatorio, la rigidez de la legislación laboral, políticas

<sup>2</sup> DANE. Empleo informal y seguridad social - Boletín técnico. 2025. Pág. 4. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-nov2024-ene2025.pdf>

<sup>3</sup> DANE. Empleo informal y seguridad social - Boletín técnico. Pág. 4. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-nov2024-ene2025.pdf>

<sup>4</sup> Cámara de comercio de Medellín para Antioquia. Encuesta de la Empresa Micro Antioquia 2023. Disponible en: <https://biblioteca.camaramedellin.com.co/biblioteca-virtual/encuesta-empresa-micro-antioquia-2023>

<sup>5</sup> Cámara de comercio de Medellín para Antioquia. Encuesta de la Empresa Micro Antioquia 2023. Disponible en: <https://biblioteca.camaramedellin.com.co/biblioteca-virtual/encuesta-empresa-micro-antioquia-2023>





## Superintendencia de Industria y Comercio



sociales bienintencionadas, pero con incentivos inadecuados para los trabajadores, y la insuficiencia de la fiscalización también son factores que perpetúan la informalidad”<sup>6</sup>.

En este contexto, el **proyecto** busca atacar de manera integral dichos obstáculos mediante una estrategia normativa que articula simplificación regulatoria, digitalización de trámites, reducción de tarifas, progresividad de requisitos y estandarización institucional. Uno de los instrumentos clave en esta propuesta es la creación del Decreto Único de Trámites Empresariales, previsto en el artículo 1 del **proyecto**, el cual concentrará en un solo cuerpo normativo todos los trámites y requisitos exigibles a las empresas por sectores. Esta medida tiene la idoneidad de unificar la normatividad aplicable en materia de trámites, que actualmente se encuentran dispersos, factor que operará proporcionando mayor claridad normativa, eliminando redundancias, facilitando el cumplimiento regulatorio, y reduciendo los costos de transacción.

La iniciativa también incorpora el principio de progresividad regulatoria mediante la figura de los “escalones de la formalidad”, definida en la Ley 2254 de 2022. El **proyecto** reafirma esta lógica al establecer gratuidad o tarifas reducidas para las empresas en los primeros tres niveles, en el desarrollo de los trámites compilados en el Decreto Único de Trámites Empresariales (artículo 1), el registro de marca (artículo 5), el acceso al software de facturación electrónica (artículo 8) así como en el acceso a capacitaciones obligatorias acerca del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo cuyo valor será deducible del impuesto de renta empresarial (artículo 11). Al remover estos obstáculos, el **proyecto** logra nivelar las condiciones de competencia para las empresas pequeñas, y operará reduciendo las barreras de entrada al desarrollo de actividades económicas de baja escala.

En suma, esta Superintendencia considera que el **proyecto** tiene la idoneidad de reducir las barreras de entrada a los mercados. Al simplificar trámites<sup>7</sup>, eliminar costos fijos<sup>8</sup> y establecer requisitos proporcionales al tamaño de la empresa<sup>9</sup>, el **proyecto** facilita la incorporación de nuevos agentes económicos al sistema formal<sup>10</sup>. Esto aumenta el número

---

<sup>6</sup> Banco de la República. Nueva evidencia sobre la informalidad laboral y empresarial en Colombia. 2025. Disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/6db78584-da96-4f8b-a0c9-fb5a306cdffc/content>

<sup>7</sup> El artículo 1 del **proyecto** indica que “Los Ministerios y Sectores Administrativos, realizarán evaluación del costo de trámites y requisitos impuestos por su sector y a las empresas, para estimar el valor acorde al cobro. Se priorizará la gratuidad para las empresas de los primeros tres escalones de la formalidad. De igual manera, se deberá revisar la utilidad y necesidad del trámite o su eliminación o posible unificación con otros similares”.

<sup>8</sup> El artículo 6 del **proyecto** señala que 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. A su vez, el **proyecto** plantea la introducción de gratuidad o tarifas reducidas para las empresas en los primeros tres escalones de formalidad, en el desarrollo de los trámites compilados en el Decreto Único de Trámites Empresariales (artículo 1), el registro de marca (artículo 5), el acceso al software de facturación electrónica (artículo 8), entre otros.

<sup>9</sup> De acuerdo al contenido del artículo 7 del **proyecto**, únicamente las micro y pequeñas empresas podrán acceder al Registro Simplificado de Proponentes.

<sup>10</sup> La literatura económica ha señalado que las barreras de entrada dificultan la entrada de nuevas empresas al mercado, y por ende, limitan la competencia. Al respecto el Centro de Competencia ha señalado: “Las barreras de entrada son obstáculos o impedimentos que dificultan el ingreso de nuevas empresas en un





## Superintendencia de Industria y Comercio



de oferentes potenciales en diferentes sectores, lo cual es deseable desde el punto de vista de la diversificación de la oferta y el aumento de la pluralidad de oferentes en los mercados. En ese sentido, esta Superintendencia considera que la iniciativa tiene la idoneidad de abordar problemáticas estructurales inherentes a los niveles de formalidad en Colombia. En consecuencia, la Autoridad de Competencia concluye que la intervención prevista en el **proyecto** no es innecesaria, sino que responde a la existencia de barreras estructurales que desincentivan la actividad empresarial formal en Colombia, perpetuando esquemas regulatorios ineficientes, costosos y heterogéneos, que obstaculizan la productividad y la inclusión empresarial. En este contexto, la propuesta regulatoria representa una respuesta proporcional y justificada, necesaria para promover la formalidad en Colombia.

### 1.3. Proporcionalidad de la medida

El análisis de la proporcionalidad de una medida regulatoria es un ejercicio fundamental – dentro de la doctrina constitucional– para garantizar que cualquier intervención en los derechos y libertades de los ciudadanos esté justificada. Este criterio exige que las regulaciones, además de estar orientadas hacia un fin legítimo y ser adecuadas para alcanzarlo, no sean excesivas en relación con los beneficios que se pretende lograr. En el caso que nos ocupa, se evidencia que, el **proyecto** busca reducir barreras a la formalización empresarial mediante la simplificación de trámites, la digitalización de procesos y la implementación de medidas de apoyo progresivo para las micro y pequeñas empresas. Sin embargo, es necesario evaluar si estas disposiciones imponen restricciones desproporcionadas sobre otros actores del mercado o generan alguna afectación injustificada.

En primer lugar, como ya se mencionó, el **proyecto** establece incentivos y mecanismos de simplificación para empresas en sus primeros niveles de formalidad, lo cual reduce significativamente los costos y tiempos asociados al cumplimiento normativo. Al realizar una valoración de estas reglas, se evidencia que, estas buscan garantizar el acceso equitativo a la actividad económica y reducir costos administrativos, lo que se podría traducir en un incentivo para la legalización y permanencia de nuevos actores en el mercado. Lo anterior se relaciona con lo expuesto en el acápite 1.1.1.2., donde se evidencia que una gran cantidad de personas y emprendimientos operan en la informalidad y que la mayor parte del tejido empresarial en Colombia está compuesta por microempresas, muchas de las cuales cuentan con recursos limitados.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta, que la reducción de tarifas y requisitos para las empresas en niveles iniciales de formalización generaría un trato diferenciado para los demás niveles de formalización. Si bien los tratos diferenciados para la libre competencia

---

mercado concreto, incluso cuando las empresas ya establecidas obtienen beneficios excesivos. Las barreras a la entrada pueden ser factores tecnológicos, la fidelidad de los consumidores a los productos existentes, normativas gubernamentales, patentes, costos de puesta en marcha, entre otros. Al proteger a las empresas incumbentes, las barreras de entrada restringen la competencia en un mercado y pueden contribuir a la distorsión de los precios. Estas barreras a menudo causan o ayudan a la existencia de monopolios y oligopolios, o confieren a las empresas un mayor poder de mercado”. Fuente: Centro Competencia “Barreras de entrada”. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/barreras-de-entrada/>





## Superintendencia de Industria y Comercio



económica podrían generar en principio una restricción para los agentes del mercado, quienes en un principio tienen el derecho de participar con la misma igualdad de condiciones, esto no supone que todos los tratos diferenciados sean injustificados. Esta Superintendencia ha resaltado en otros pronunciamientos<sup>11</sup>, que un trato diferenciado solo será contrario al régimen de libre competencia económica cuando carezca de justificaciones objetivas y razonables. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, **OCDE**) ha sostenido que la regulación asimétrica puede conducir a una distorsión en la dinámica de competencia que caracteriza el mercado objeto de la regulación a causa del tratamiento diferenciado que se le otorgaría regulatoriamente a unos agentes sobre otros<sup>12</sup>.

En esa medida, es necesario reiterar que aquellos tratos discriminatorios, a pesar de tener un potencial efecto negativo en la competencia, pueden estar respaldados por razones de fondo de índole técnica o económica que los justifiquen. De igual forma, la Corte Constitucional ha señalado que los tratos diferenciados pueden ser proporcionales y compatibles con los principios de igualdad y libre competencia económica. Además, ha indicado que la libre competencia económica no constituye un derecho absoluto, por lo que puede ser objeto de limitaciones legítimas. Sin embargo, dichas restricciones solo serán inválidas si imponen barreras que dificulten el acceso a los procedimientos de selección o si se fundamentan en criterios subjetivos o carentes de verificación objetiva<sup>13</sup>.

En ese sentido, esta Superintendencia evidencia que el **proyecto** pese a que estaría estableciendo un trato diferenciado, el mismo responde a un enfoque de equidad que busca corregir desigualdades estructurales en el acceso a la formalidad. Por lo que, esta medida busca incentivar la transición de los emprendimientos informales hacia la legalidad, promoviendo un entorno empresarial más inclusivo y sostenible, además de contribuir que las micro y pequeñas empresas se les simplifiquen sus trámites. Por otro lado, la unificación de normativas y la interoperabilidad de sistemas reducen la complejidad de los trámites para todos los actores del ecosistema empresarial, por lo que la intervención es favorable incluso para empresas ya establecidas. La reducción de las cargas administrativas y la agilización de los procedimientos fortalece la competitividad del sistema empresarial, fomentando que sea más eficiente y dinámico.

En segundo lugar, desde la perspectiva de la libre competencia económica, el **proyecto** fomentaría la pluralidad de oferentes en los mercados al reducir barreras de entrada para nuevos participantes, especialmente para micro y pequeñas empresas que enfrentan obstáculos estructurales en su proceso de formalización. Como ya se mencionó, el **proyecto** busca facilitar el ingreso a la formalización empresarial aquellas personas que, debido a los exigentes requisitos administrativos, no han podido acceder al sector formal. En ese sentido, también se facilitaría su permanencia, lo que permitiría ampliar la base

<sup>11</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Conceptos de abogacía identificados con los radicados No. 24-308365, 24262981, 24-50119.

<sup>12</sup> OCDE. Competition Assessment Toolkit: Volume 3. Operational Manual. 2019. Págs. 41 y 42 Disponible en: [https://www.oecd.org/en/publications/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-3\\_1f253011-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-3_1f253011-en.html)

<sup>13</sup> C. Const., Sent. C-154, may. 11/23. MP José Fernando Reyes Cuartas.





## Superintendencia de Industria y Comercio



empresarial formal e incentivar una mayor competencia, a su vez, se promovería la diversificación de la oferta de bienes y servicios, y contribuiría a la eficiencia del mercado al generar condiciones más equitativas de participación<sup>14</sup>. Se debe tener presente que, un entorno empresarial más inclusivo no solo amplía la competencia y dinamiza la actividad económica, sino que también fortalece la seguridad jurídica. Además, al simplificar y digitalizar procesos, se minimizan costos de transacción y tiempos de espera, lo que incentiva la formalización voluntaria y fortalece la confianza de los empresarios<sup>15</sup>.

En este sentido, la intervención regulatoria no solo sería beneficiosa para los nuevos actores del mercado, sino que también genera impactos positivos para los agentes ya establecidos, ya que las disposiciones del **proyecto** también están dirigidas a reducir las cargas administrativas de las empresas formalizadas. Obsérvese que varias disposiciones del **proyecto** tienen como propósito aliviar la carga administrativa, tributaria y operativa relacionada con el cumplimiento normativo por parte de las unidades productivas, especialmente en lo que concierne a trámites exigidos por las entidades del Estado<sup>16</sup>, pagos por registros y autorizaciones (registro mercantil, libros de comercio y registro de marca<sup>17</sup>, exigencias laborales y de seguridad social<sup>18</sup>, así como requisitos para participar en procesos de contratación pública<sup>19</sup>. Lo anterior representa un beneficio transversal al ecosistema empresarial.

Teniendo en cuenta que la iniciativa regulatoria evita duplicidades, elimina trámites innecesarios y facilita el cumplimiento normativo, el **proyecto** tiene la idoneidad de mejorar sustancialmente el entorno regulatorio que enfrentan las empresas en Colombia. Un sistema administrativo que establezca reglas claras sobre los requisitos exigibles en cada etapa de la formalización empresarial reduce la incertidumbre regulatoria y facilita el cumplimiento normativo, permitiendo que las empresas, independientemente de su tamaño, destinen mayores recursos a la inversión, innovación y crecimiento<sup>20</sup>. Esto, a su vez, contribuye a fortalecer la productividad y competitividad de la economía en su conjunto, promoviendo un desarrollo empresarial más equilibrado y sostenible.

Para ilustrar esta idea, considérese el contenido del artículo 1 del **proyecto** mediante el cual se crea el Decreto Único de Trámites Empresariales. De acuerdo a dicho artículo, el Decreto Único de Trámites Empresariales concentrará en un solo cuerpo normativo todos los requisitos, exigencias y procedimientos administrativos que deben cumplir las empresas en Colombia. Esta disposición es eficiente porque permite integrar múltiples fuentes regulatorias actualmente dispersas entre distintas entidades, normas y niveles de gobierno. De este modo, el **proyecto** logra reducir los costos administrativos de

<sup>14</sup> OCDE. Reducir el papeleo. Estrategias nacionales para la simplificación administrativa. 2009. Págs. 25-26. Disponible en: [https://www.oecd.org/es/publications/2006/11/cutting-red-tape\\_q1qh7976.html](https://www.oecd.org/es/publications/2006/11/cutting-red-tape_q1qh7976.html)

<sup>15</sup> OCDE. Reducir el papeleo. Estrategias nacionales para la simplificación administrativa. 2009. Pág. 21. Disponible en: [https://www.oecd.org/es/publications/2006/11/cutting-red-tape\\_q1qh7976.html](https://www.oecd.org/es/publications/2006/11/cutting-red-tape_q1qh7976.html)

<sup>16</sup> Artículo 1 del **proyecto**.

<sup>17</sup> Artículos 4, 5 y 6 del **proyecto**.

<sup>18</sup> Artículos 11,12,13 y 14 del **proyecto**.

<sup>19</sup> Artículo 7 del **proyecto**.

<sup>20</sup> OCDE. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. 2012. Página 7. Disponible en: [https://www.oecd.org/es/publications/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria\\_9789264209046-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria_9789264209046-es.html)





## Superintendencia de Industria y Comercio



cumplimiento y reduce significativamente la incertidumbre regulatoria, en tanto los empresarios sabrán con mayor certeza qué deben cumplir y cómo hacerlo, factor que opera favoreciendo la planeación, la inversión y la expansión de las actividades productivas.

En segundo lugar, considérese el contenido del artículo 2 del **proyecto** que prohíbe la solicitud de documentos ya aportados ante cualquier entidad gubernamental. Esta medida contribuye al uso eficiente de los recursos, en la medida en que impide que las entidades públicas dupliquen requerimientos y, por ende, reduce los costos operativos de las empresas. Así mismo, el artículo 7 del **proyecto**, que regula el acceso simplificado al registro de proponentes, representa otra mejora regulatoria que aumenta la eficiencia del sistema y reduce la incertidumbre. Este artículo permite que las micro y pequeñas empresas ubicadas en los primeros escalones de formalidad, puedan postularse a procesos de contratación pública mediante un mecanismo simplificado de Registro de Proponentes.

En suma, esta Superintendencia considera que el **proyecto** tiene la idoneidad de eliminar redundancias normativas, evitar duplicidades, eliminar trámites innecesarios, y facilitar el cumplimiento normativo. En efecto considera que el **proyecto** reduce significativamente la incertidumbre regulatoria, entendida como el desconocimiento o falta de claridad sobre los estándares jurídicos exigibles al ejercicio de la actividad empresarial. En suma, considera que el **proyecto** sería proporcional conforme con los objetivos que propone. Además, de cada uno de los beneficios que genera para los distintos agentes del mercado. No obstante, se evidencia ciertas reglas del **proyecto** cuya justificación no es suficiente o cuyo impacto podría generar efectos no deseados, por lo que a continuación se realizará un análisis de estas.

## 2. COMENTARIOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

### 2.1. Descripción de la regla

El artículo 5 del **proyecto** introduce una modificación en materia de propiedad industrial, relacionada específicamente con el registro de marcas ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Este artículo dispone que los emprendedores clasificados en los tres primeros escalones de la formalidad podrán registrar gratuitamente una marca. En condiciones actuales, el valor de este trámite supera el millón de pesos. Con el artículo aprobado, para quienes estén en los niveles más bajos del proceso de formalización empresarial —según la clasificación establecida por la Ley 2254 de 2022—, ese pago se eliminaría completamente.

### 2.2. Consideraciones de la Superintendencia de Industria y Comercio

#### 2.2.1. Sobre la importancia de medidas regulatorias debidamente justificadas





## Superintendencia de Industria y Comercio



La regulación es una herramienta fundamental para garantizar el adecuado funcionamiento de los mercados y la protección del interés público<sup>21</sup>. Sin embargo, su implementación debe responder a principios de calidad regulatoria que aseguren su efectividad y eviten distorsiones innecesarias en la dinámica económica. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, **OCDE**), una buena regulación debe, entre otros aspectos: (i) responder a objetivos de política claramente identificados y ser efectiva para alcanzarlos; (ii) contar con una base legal y empírica sólida; (iii) generar beneficios que justifiquen sus costos, considerando la distribución de sus efectos en la sociedad y tomando en cuenta los impactos económicos, ambientales y sociales. En ese sentido, se destaca que es una buena práctica regulatoria que los proyectos normativos cuenten con bases sólidas<sup>22</sup>.

De allí que uno de los principios clave en el diseño de regulaciones eficaces sea la formulación de políticas basada en evidencia. La formulación de políticas basada en evidencia es un principio que ayuda a asegurar que las normas sean de alta calidad y en beneficio del interés público. Un proceso basado en evidencia permite que los responsables de la formulación de políticas tomen decisiones con conocimiento de causa y, por lo tanto, contribuye a obtener mejores resultados normativos<sup>23</sup>. Que cada cambio normativo cuente con una justificación basada en evidencia es importante para que los procesos de regulación sean exitosos. Desde la perspectiva de la libre competencia, la calidad regulatoria también aporta a mantener un entorno competitivo equitativo para todos los agentes. En efecto, regulaciones excesivas y de mala calidad suelen generar barreras y costos de cumplimiento injustificados que pueden inhibir la inversión, dificultar la competencia y fomentar malos servicios públicos, lo cual impacta la productividad económica, la inflación y la calidad de vida de la población<sup>24</sup>. Por esto, las justificaciones que los reguladores aportan ayudan a dotar de claridad y seguridad jurídica a los proyectos normativos.

Lo anterior se complementa con el principio de necesidad de la Política de Mejora Normativa según el cual se debe justificar que la regulación es requerida para mitigar un problema o

---

<sup>21</sup> Las recomendaciones formuladas por la OCDE en su "Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria", enfatiza la importancia de una política regulatoria de alta calidad para el adecuado funcionamiento de los mercados y la obtención de beneficios económicos y sociales. Fuente: OCDE. "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance". 2012. Disponible en: [https://www.oecd.org/en/publications/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance\\_9789264209022-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance_9789264209022-en.html)

<sup>22</sup> OCDE. Guiding Principles For Regulatory Quality And Performance. 2008. Pág. 3. Disponible en: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guiding-principles-for-regulatory-quality-and-performance\\_9789264056381-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guiding-principles-for-regulatory-quality-and-performance_9789264056381-en.html)

<sup>23</sup> OCDE. Política regulatoria en América Latina: Un análisis de la situación actual. 2017. Pág. 26. Disponible en: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/03/regulatory-policy-in-latin-america\\_7bf6cbd3/940ec5c6-es.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/03/regulatory-policy-in-latin-america_7bf6cbd3/940ec5c6-es.pdf)

<sup>24</sup> BID. ¿Por qué necesitamos mejores regulaciones para lograr mejores resultados de política pública?. 2023. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/por-que-necesitamos-mejores-regulaciones-para-lograr-mejores-resultados-de-politica-publica/>





## Superintendencia de Industria y Comercio

un riesgo existente que afecta a la sociedad<sup>25</sup>. En síntesis, una normativa bien fundamentada se relaciona con la libre competencia pues como se puede concluir de lo expuesto, evita la creación de barreras, los tratos diferenciados y en general las distorsiones injustificadas del mercado ya que favorece la claridad, seguridad jurídica y la transparencia. Respecto a este último, conforme a las buenas prácticas recomendadas por la **OCDE**<sup>26</sup>, los gobiernos deben adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta.

De acuerdo con las precisiones anteriores, a continuación, se harán algunas observaciones sobre el artículo 5 del **proyecto** que, a juicio de esta Superintendencia, es susceptible de mejora respecto de su justificación.

### 2.2.2. Sobre la falta de justificación de la regla propuesta

La medida contenida en el artículo 5 del **proyecto** establece una exención total del pago por el registro de marca ante la Superintendencia de Industria y Comercio para los emprendedores ubicados en los tres primeros escalones de la formalidad. Si bien esta disposición puede considerarse alineada con un enfoque de progresividad regulatoria y diferenciación positiva, su inclusión en el articulado exige del regulador una mayor justificación técnica, económica e institucional, tanto en relación con sus objetivos como respecto a su diseño específico y efectos esperados.

Como se señaló en el acápite anterior, la calidad regulatoria y la coherencia del diseño normativo resultan esenciales para asegurar la efectividad de cualquier intervención estatal. En ese sentido, esta Superintendencia considera que, aunque el principio de equidad permite que se otorguen beneficios diferenciados a actores en situación de desventaja, no toda diferenciación regulatoria es per se legítima si no está debidamente justificada. En particular, cuando una medida implica la eliminación total de un pago que representa un costo significativo para la administración pública, resulta imprescindible que el legislador demuestre por qué tal exención, en la forma planteada, constituye la opción más eficiente, razonable y proporcionada.

Actualmente, el registro de una marca en Colombia tiene un valor superior al millón de pesos<sup>27</sup>. La exención total de ese pago para cualquier solicitante que se encuentre en los escalones 1, 2 o 3 de formalidad implica no solo un impacto potencial sobre los ingresos de la entidad responsable, sino también una señal regulatoria fuerte que modifica las

<sup>25</sup> DNP. Función Pública. Manual de la Política de Mejora Normativa. 2023. Pág. 8. Disponible en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34299507/Mejora+Normativa.pdf/406f9ecb-90b2-e251-0c6b-e7cebed52ef5?t=1683231646930>

<sup>26</sup> OCDE. Recomendación Del Consejo Sobre Política Y Gobernanza Regulatoria. 2012. Pág. 7. Disponible en: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2012/11/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance\\_g1q3fce5/9789264209046-es.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2012/11/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance_g1q3fce5/9789264209046-es.pdf)

<sup>27</sup> Superintendencia de Industria y Comercio(2025). "TASAS SIGNOS DISTINTIVOS – 2025". Disponible en: <https://www.sic.gov.co/tasas-signos-distintivos>





## Superintendencia de Industria y Comercio



condiciones de acceso a un derecho exclusivo que genera ventajas competitivas en el mercado. Pese a la relevancia de esta medida, el **proyecto** no aporta elementos suficientes que expliquen por qué es necesario que dicho beneficio consista en una gratuidad total, y no, por ejemplo, en una tarifa progresiva, un subsidio parcial o un esquema condicionado al uso efectivo de la marca registrada.

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 2254 de 2022, los escalones de formalidad representan una categorización normativa de las unidades productivas en función del nivel de cumplimiento de los requisitos legales, fiscales, administrativos y laborales. Teniendo en cuenta las diferencias entre las empresas pertenecientes a estos escalones de formalidad, para esta Superintendencia no es claro por qué se debería aplicar el mismo tratamiento de exención plena tanto a un comerciante informal del escalón 1, como a una microempresa del escalón 3 que esta encuentra en una fase más madura del proceso de formalización. Teniendo en cuenta que dicha ley prevé que el nivel de cumplimiento normativo varíe significativamente entre estos niveles, una medida uniforme puede resultar inequitativa e ineficiente, en la medida en que no focaliza adecuadamente los recursos públicos ni establece un vínculo proporcional entre el beneficio recibido y la situación económica del beneficiario.

Por lo anterior, esta Superintendencia considera que, si bien la intención de ampliar el acceso al registro marcario es legítima y puede contribuir a reducir barreras de entrada al mercado, el regulador debe justificar por qué la exención total es la opción regulatoria más adecuada frente a otras alternativas. Si bien, corresponde al regulador el diseño de la iniciativa regulatoria más idónea y eficiente, esta Superintendencia sugiere considerar, por ejemplo, la adopción de un esquema de tarifas diferenciales o progresivas, que permita ajustar el monto del beneficio según el escalón en el que se ubique el solicitante, acompañada de condiciones como el uso efectivo de la marca. Este tipo de alternativas podrían preservar el objetivo de equidad e inclusión empresarial que persigue la iniciativa, sin que ello implique una afectación innecesaria a principios como la neutralidad competitiva, la eficiencia en el uso de recursos públicos.

Con todo lo anterior, la Superintendencia formula tres recomendaciones a continuación. En primer lugar, esta Superintendencia sugiere evaluar la adopción de una tarifa reducida, diseñada de forma progresiva o subsidiada cuyo monto varíe para cada escalón, en lugar de optar por una exención total e indefinida. En segundo lugar, sugiere que el acceso al beneficio este sujeto al cumplimiento de unas condiciones mínimas, como la demostración de un uso efectivo de la marca con lo cual se evitaría el uso especulativo o ineficiente del derecho marcario. En tercer lugar, sería deseable incorporar un mecanismo de evaluación periódica que permita medir el impacto de la medida tanto sobre el sistema de propiedad industrial como sobre los niveles de formalización empresarial, a fin de ajustar el diseño regulatorio conforme evolucione su implementación.





# Superintendencia de Industria y Comercio

Bogotá D.C.

Honorable Senador  
**JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL**  
Comisión Sexta Constitucional Permanente  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
[julio.elias@senado.gov.co](mailto:julio.elias@senado.gov.co)

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
RADICACION: 25-140700- -1-0	FECHA: 2025-04-03 15:49:12
DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE TRABAJO DE REGULACIÓN	EVENTO: SIN EVENTO
TRAMITE: 309 DEREPEPICI	FOLIOS: 18
ACTUACION: 440 RESPUESTA	

**Asunto:** Respuesta a la comunicación recibida en la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** con número de radicado 25-140700.

Honorable Senador:

Hemos recibido la comunicación indicada en el asunto, por medio de la cual solicita a esta Superintendencia rendir concepto técnico frente al Proyecto de Ley No. 394 de 2025 (**SENADO**) “*Por medio de la cual se regula y promueve la actividad de creación de contenido digital para un ecosistema digital responsable en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. Al respecto, una vez revisado el asunto, de manera atenta nos permitimos presentar las siguientes observaciones y recomendaciones:

## 1. Desde la perspectiva de la protección al consumidor:

De acuerdo con el análisis adelantado con el apoyo de la Delegatura para la Protección del Consumidor nos permitimos presentar las siguientes observaciones y recomendaciones:

### (i) Observaciones relacionadas con las definiciones contenidas en el proyecto.

Frente al artículo 3 del proyecto —relativo a “*definiciones*”— se destaca el concepto contenido en el literal a); el cual es alusivo a “*influencer*” y donde se refiere lo siguiente:

*“a. Influencer: Un influencer también denominado **usuario de especial relevancia**, es una persona natural o jurídica que ejerce, de manera profesional y sistemática, la creación, producción y difusión de contenidos digitales en plataformas digitales y cualquier otro medio de difusión que surja con la evolución tecnológica. Su actividad se enmarca en el ecosistema de comunicación digital y publicitaria, adquiriendo especial relevancia en el mercado audiovisual desde el punto de vista del consumo y la inversión publicitaria. (...)”* (Resaltado fuera del texto original).

En primer lugar, resulta necesario indicar que, tras la revisión del texto propuesto, no se encuentra un desarrollo de la expresión “*usuario de especial relevancia*”, razón por la cual respetuosamente **se sugiere establecer las condiciones que implican para el influenciador tener esta característica o, en su defecto, eliminar la expresión.**





## Superintendencia de Industria y Comercio

En segundo lugar, es importante destacar que la característica determinante para que un creador de contenido sea considerado como *influencer* se encuentra en que ejerce su actividad de manera “*profesional y sistemática*”, cuestión que, a la luz del numeral 4 del artículo comentado se refiere a que la ejecución de esa actividad se da de forma planificada, regular y continuada en el tiempo, de manera tal que constituye una fuente principal o significativa de ingresos.

En este sentido, **se considera que esta definición puede limitar la protección de los consumidores y el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de las autoridades competentes en la materia**, debido a que deja por fuera a aquellas personas que se viralizan por un corto período, pero que logran obtener altos ingresos y patrocinios durante ese lapso.

Lo anterior, ya que, no se podría adelantar una investigación en las mismas condiciones que indica el proyecto a una persona que se viraliza por corto tiempo, pues **no estarían sujetos a las normas especiales que sí tendrían aquellas personas que, a la luz del proyecto son consideradas como influenciadores**. Esto podría generar una situación de desigualdad en materia de eventuales sanciones y en violaciones a los derechos de los consumidores.

Por lo tanto, respetuosamente **se sugiere la posibilidad de incluir criterios que permitan establecer la condición de influenciador sin limitarse al carácter profesional y sistemático de su actividad**.

Por otro lado, en relación con la definición de “*prestador de servicios de creador de contenido*”, contenida en el literal c) del artículo en comento, consideramos que **la propuesta puede resultar restrictiva, en la medida en que indica que la prestación de estos servicios se da “con el objeto de producir y difundir contenido a través de diversos canales o plataformas digitales”**.

Esto puede generar un inconveniente similar al señalado en el caso anterior, esto es, que aquellos creadores de contenido que sean contratados para producir y difundir contenido en un solo canal o plataforma digital queden excluidos del régimen propuesto y, en esa medida, no cuenten con las mismas obligaciones ni puedan ser sancionados en los mismos términos que aquellos que sí producen y difunden contenido en más de un canal.

Lo anterior, **podría afectar a los consumidores de ese tipo de contenidos en ámbitos como, por ejemplo, el publicitario, donde no estarían sujetos a los mismos criterios ni sanciones que el proyecto propone, lo cual limitaría el campo de acción de las autoridades de inspección, vigilancia y control**.

Con el fin de superar esta situación, **respetuosamente se sugiere no limitar la definición con la expresión “*diversos canales*” y en su lugar, se propone la modificación a “*uno o varios canales*”**.





## Superintendencia de Industria y Comercio

Ahora bien, el párrafo del artículo comentado propone que el **GOBIERNO NACIONAL** pueda realizar actualizaciones determinando nuevas definiciones, atendiendo a los cambios tecnológicos y la realidad de la actividad de creación de contenidos.

Al respecto, es necesario recordar que la función reglamentaria del **GOBIERNO NACIONAL** tiene un propósito puntual: **contribuir a la concreción de la ley**. En este sentido, la Honorable **CORTE CONSTITUCIONAL**, mediante sentencia C-1005 de 2008, ha señalado que **esta función se encuentra subordinada a lo dispuesto en la ley, sin que sea factible alterar o suprimir su contenido, así como tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al legislador**.

De conformidad con lo anterior, si el legislador ha tomado la decisión de establecer las definiciones en el marco del proyecto de ley, no sería viable que, haciendo uso de la potestad reglamentaria, el **GOBIERNO NACIONAL** modificara el artículo comentado, pues implicaría desconocer la naturaleza de esta potestad, además de que **permitiría modificar la Ley sin la necesidad de adelantar el debido procedimiento legislativo, cuestión que puede generar un margen de discrecionalidad excesivo, así como generar inseguridad jurídica**.

En este sentido, **respetuosamente se sugiere la eliminación del párrafo comentado, o en caso de insistir en mantenerlo, se recomienda su modificación, para establecer que el GOBIERNO NACIONAL podrá reglamentar la materia con las limitaciones anteriormente expuestas**.

De conformidad con las consideraciones expuestas, respetuosamente se sugieren las siguientes modificaciones:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<p><b>Artículo 3. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley, se entiende por:</p> <p>a. <b>Influencer:</b> Un influencer también denominado usuario de especial relevancia, es una persona natural o jurídica que ejerce, de manera profesional y sistemática, la creación, producción y difusión de contenidos digitales en plataformas digitales y cualquier otro medio de difusión que surja con la evolución tecnológica. Su actividad se enmarca en el ecosistema de comunicación digital y publicitaria, adquiriendo especial relevancia en el mercado audiovisual desde el punto de vista del consumo y la inversión publicitaria.</p> <p>Para efectos de su identificación y regulación, su actividad se distingue por las siguientes características:</p> <p>1. <b>Responsabilidad editorial:</b> Ejerce control y responsabilidad sobre los contenidos que genera y</p>	<p><b>Artículo 3. Definiciones.</b> Para efectos de la presente <del>ley</del>, se entiende por:</p> <p>a. <b>Influencer:</b> Un influencer también <del>denominado usuario de especial relevancia</del>, es una persona natural o jurídica que ejerce, <del>de manera profesional y sistemática, la creación, producción y difusión de</del> <u>produce y/o difunde</u> contenidos digitales en plataformas digitales <del>y/o</del> cualquier otro medio de difusión que surja con la evolución tecnológica.</p> <p>Su actividad se <del>enmarca en el ecosistema de comunicación digital y publicitaria, adquiriendo especial relevancia en el mercado audiovisual desde el punto de vista del consumo y la inversión publicitaria</del> <u>distingue por tener una comunidad en línea con la que ha logrado construir credibilidad, confianza y una imagen reconocible que le permite influir, afectar o motivar el comportamiento del consumidor.</u></p>





## Superintendencia de Industria y Comercio

publica, asegurando que cumplan con principios de veracidad, ética y legalidad.

2. Monetización y actividad económica: Obtiene ingresos económicos, ya sea de manera directa o indirecta, derivados de su actividad digital, a través de publicidad, patrocinios, colaboraciones comerciales, suscripciones o cualquier otro modelo de monetización reconocido.

3. Alcance e impacto verificable: Su actividad tiene un nivel de influencia medible sobre un segmento de la población, con impacto en el consumo, la opinión pública o el comportamiento social, demostrado mediante métricas verificables como número de seguidores, interacción, visualizaciones, alcance y engagement, entre otros.

4. Ejercicio sistemático y habitual: Desarrolla esta actividad de manera planificada, regular y con continuidad en el tiempo., constituyendo una fuente principal o significativa de ingresos y proyección profesional.

(...)

c. **Prestador de servicios de creación de contenidos:** El influencer y/o creador de contenidos que sea contratado, para desarrollar su actividad con fines publicitarios, recreativos, comerciales, educativos u otros de naturaleza similar, con el objeto de producir y difundir contenido a través de diversos canales o plataformas digitales, a cambio de una retribución o pago.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional podrá determinar nuevas definiciones atendiendo los cambios tecnológicos y la realidad de la actividad de creación de contenidos.”

Para efectos de su identificación y regulación, su actividad se podrá distinguir por contar, sin limitarse, con las siguientes características:

1. Responsabilidad editorial: Ejerce control y responsabilidad sobre los contenidos que genera y publica, ~~asegurando que cumplan con principios de veracidad, ética y legalidad.~~

2. Monetización y actividad económica: Obtiene ingresos económicos, ya sea de manera directa o indirecta, derivados de su actividad digital, a través de publicidad, patrocinios, colaboraciones comerciales, suscripciones o cualquier otro modelo de monetización reconocido.

3. Alcance e impacto verificable: Su actividad tiene un nivel de influencia medible sobre un segmento de la población, con impacto en el consumo, la opinión pública o el comportamiento social, demostrado mediante métricas verificables como número de seguidores, interacción, visualizaciones, alcance y engagement, entre otros.

4. Ejercicio sistemático y habitual: Desarrolla esta actividad de manera planificada, regular y con continuidad en el tiempo., ~~constituyendo una fuente principal o significativa de ingresos y proyección profesional.~~

(...)

c. **Prestador de servicios de creación de contenidos:** El influencer y/o creador de contenidos que sea contratado, para desarrollar su actividad con fines publicitarios, recreativos, comerciales, educativos u otros de naturaleza similar, con el objeto de producir y difundir contenido a través de diversos uno o varios canales o plataformas digitales, a cambio de una retribución o pago.

~~**Parágrafo.** El Gobierno Nacional podrá determinar nuevas definiciones atendiendo los cambios tecnológicos y la realidad de la actividad de creación de contenidos.”~~

(El texto tachado y subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).





## Superintendencia de Industria y Comercio

### (ii) Observaciones relacionadas con la obligación de informar sobre el carácter comercial del contenido.

Respecto al artículo 6 del proyecto —relativo al “*deber de divulgación*”—, el cual contiene la obligación de informar sobre el carácter comercial del contenido que el creador o influenciador divulgue, esta Entidad considera que, **para que la protección a los consumidores resulte efectiva, no basta informar esta circunstancia, sino que, además, resulta vital que, de manera clara también se indique el vínculo que dirija al anunciante.**

Contar con esa información permitirá al consumidor establecer claramente que se trata de un contenido publicitario y, además, tener la certeza de quien es el anunciante, cuestión que le permitirá tomar una decisión más informada.

Por otro lado, el artículo señala que el incumplimiento de esta obligación será sancionado por esta Superintendencia con multas de hasta diez (10) **SMMLV** y que la destinación de este dinero será para el “*Fondo Nacional de Protección Solidaria para los Creadores de Contenido de Influencers*”.

Al respecto, se considera que **esta multa puede resultar demasiado baja, considerando que la creación de contenido cuenta con un gran alcance que, valga señalar, va en aumento debido al impacto que genera en la sociedad.**

Además, es pertinente mencionar que **la actividad de los influenciadores resulta relevante para la toma de decisiones de consumo y los riesgos que conlleva pueden ser muy altos, en caso de que los productos anunciados mediante el contenido creado no cumplan con las normas de protección al consumidor**, lo que puede llevar a graves vulneraciones de sus derechos.

A manera de ejemplo, esta Superintendencia sancionó a la Señora **ELIZABETH LOAIZA** por incurrir en publicidad engañosa al publicar contenido en sus redes sociales sobre pruebas para la detección del COVID-19 con una multa de ciento treinta y seis millones doscientos setenta y ocho mil novecientos pesos (\$136.278.900)<sup>1</sup>.

Si bien el alcance de la obligación de informar el carácter comercial del contenido puede no resultar tan grave como el caso comentado, lo cierto es que el papel que juega el influenciador o creador de contenido en la toma de decisiones por parte de los consumidores es vital, puesto que su trabajo genera confianza y, de nuevo, frente a situaciones de infracciones a los derechos de los consumidores, pueden derivar en la afectación a un gran número de ellos.

Por lo tanto, **contar con multas bajas puede hacer que se pierda el objetivo de la sanción administrativa**, que es la disuasión de los administrados en la comisión de

<sup>1</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor. Resolución 36872 del 16 de junio de 2021. Expediente: 20-88777.





## Superintendencia de Industria y Comercio

conductas que infringen las normas vigentes, en este caso, las relacionadas con la publicidad y la protección de los consumidores.

Con base en lo anterior, **respetuosamente se sugiere modificar el texto para remitirse a las sanciones establecidas en la Ley 1480 de 2011 —Estatuto del Consumidor— para estas infracciones.** Esto permitirá que esta Superintendencia pueda estudiar en cada caso el alcance y la afectación de la omisión de los creadores de contenido teniendo en cuenta sus circunstancias particulares —como su impacto en los consumidores a partir del alcance que tiene el contenido que crea— y así, a partir de los criterios contenidos en el parágrafo 1 del artículo 61 del Estatuto del Consumidor, determinar la sanción, con un tope máximo de hasta los 2.000 **SMMLV**.

Igualmente, es necesario indicar que, si bien se considera que la destinación de las multas tenga como propósito la financiación del fondo indicado dentro del proyecto, resulta importante considerar que, **en virtud de lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, las multas que imponga esta Superintendencia en ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales en materia de protección al consumidor, ya tienen una destinación específica, esto es, el presupuesto de la Entidad y el fortalecimiento de la RED NACIONAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (en adelante RNPC).**

Lo anterior, permite que la Superintendencia cuente con el recurso necesario para continuar ejerciendo sus funciones de inspección, vigilancia y control de una manera adecuada, adaptándose no solamente al creciente número de investigaciones que vendrán en caso de que el proyecto se convierta en Ley, sino también para avanzar en el conocimiento y especialización de la Entidad, por medio de capacitaciones al personal y desarrollos que puedan generarse como parte de las funciones mencionadas, de cara a los nuevos retos que se presentan en la protección de los consumidores, como en el marco de la publicidad generada mediante creadores de contenido.

Asimismo, esta destinación de las multas resulta en beneficio de los consumidores, considerando el porcentaje que se destina al desarrollo de las funciones de la **RNPC**, que adelanta actividades tan importantes como la orientación y capacitación de los consumidores en todo el país.

En este sentido, **respetuosamente se sugiere analizar la posibilidad de modificar la destinación de las multas, con el fin de que se reconozca lo señalado anteriormente, así como también la necesidad de financiar el fondo mencionado.** Así las cosas, **se propone que la destinación de las multas sea de un 50% para el fondo y un 50% para esta Superintendencia.**

De conformidad con las consideraciones expuestas, respetuosamente se sugieren las siguientes modificaciones:





## Superintendencia de Industria y Comercio

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<p><b>“Artículo 6. Deber de divulgación.</b> Cuando un creador de contenido digital o influencer sea contratado para promocionar una marca o empresa, deberá divulgar en la publicación la relación prestacional de manera visible y notoria, utilizando términos inequívocos como ‘Publicidad’, ‘Contenido patrocinado’ o ‘Colaboración pagada’. El no cumplimiento de esta obligación generará una multa de hasta 10 SMLMV cuyo destino será la financiación del Fondo Nacional de Protección Solidaria para los Creadores de Contenido e influencers. La multa a la que se refiere el presente artículo será impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio.”.</p>	<p><b>“Artículo 6. Deber de divulgación.</b> Cuando un creador de contenido digital o influencer sea contratado para promocionar una marca o empresa, deberá divulgar en la publicación la relación prestacional de manera visible y notoria, utilizando términos inequívocos como ‘Publicidad’, ‘Contenido patrocinado’ o ‘Colaboración pagada’. <u>Igualmente, deberá informar en la publicación de manera clara, visible y notoria el nombre del anunciante con quien tiene el vínculo comercial.</u></p> <p><b><u>Parágrafo:</u></b> <u>El incumplimiento no cumplimiento de esta obligación será sancionado por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo establecido en la Ley 1480 de 2011, generará una multa de hasta 10 SMLMV. El cincuenta por ciento (50%) de las sanciones que se impongan en virtud de estos artículos tendrán como suyo destino será la financiación del Fondo Nacional de Protección Solidaria para los Creadores de Contenido e influencers, y el otro cincuenta por ciento (50%) se destinará al presupuesto de la Superintendencia de Industria y Comercio. La multa a la que se refiere el presente artículo será impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio.”.</u></p> <p>(El texto tachado y subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p>

### (iii) Observaciones relacionadas con la publicidad de productos de salud y cosméticos.

En relación con el artículo 7 del proyecto —relativo a la “*publicidad de productos de salud y cosméticos*”—, esta Entidad considera necesario reiterar lo indicado respecto de las sanciones del artículo 6 del proyecto, esto es que, **las multas bajas puede hacer que se pierda el objetivo de la sanción administrativa**, que es la disuasión de los administrados en la comisión de conductas que infringen las normas vigentes, en este caso, las relacionadas con la publicidad y la protección de los consumidores.

Esto resulta muy relevante, sobre todo en un tema tan vital como los productos relacionados con la salud, en la medida en que sus consecuencias pueden llegar a afectar la integridad física de los consumidores.

Por lo tanto, **respetuosamente se reitera la sugerencia realizada para el artículo anterior, esto es, aumentar el valor de las multas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente para los productos referidos en el artículo comentado.**





## Superintendencia de Industria y Comercio

Adicionalmente, se sugiere establecer de manera clara la autoridad competente, puesto que, a la luz del texto propuesto, pareciera ser que, además del **INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS** (en adelante **INVIMA**), puede haber otras autoridades que podrían sancionar la infracción.

Esto no se acompasa con los criterios que ha señalado la **CORTE CONSTITUCIONAL**, mediante sentencia C-044 de 2023<sup>2</sup> para legislar sobre la función sancionatoria, lo cual **puede ocasionar un conflicto de competencias de distintas autoridades en la materia**. Además de que, **puede resultar en una situación de inseguridad jurídica para los administrados**, al existir la posibilidad de ser objeto de dos sanciones por el mismo hecho.

Con el fin de brindar insumos para precisar la autoridad competente que ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de medicamentos y productos cosméticos, debe indicarse que el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 establece que el **INVIMA** tiene competencia para ejecutar las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, odontológicos, homeopáticos y generados por la biotecnología, reactivos de diagnóstico y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.

A su vez, el artículo 4 del Decreto 2078 de 2012, en su numeral 12 establece como función del **INVIMA** la de *“realizar el control sanitario sobre la publicidad de los productos establecidos en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y las normas que lo modifiquen o adiciónen de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9ª de 1979 y sus decretos reglamentarios y en las demás normas que se expidan para el efecto.”*

Igualmente, el numeral 21 del artículo 19 del mencionado Decreto señala que corresponde a la Dirección de Medicamentos y Productos Biológicos de esa Entidad *“Realizar el control de la publicidad y vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en esta materia, para los medicamentos, productos fitoterapéuticos, suplementos dietarios, productos biológicos y demás afines a su naturaleza.”*

De esta forma, respetuosamente **se sugiere modificar la redacción del artículo comentado con el fin de establecer claramente la autoridad competente; y, establecer multas más altas, que permitan disuadir a los administrados en la comisión de conductas que infrinjan las normas vigentes.**

**(iv) Observaciones relacionadas con publicidad para niños, niñas y adolescentes.** Frente al artículo 8 del proyecto —relativo a la *“protección de niños, niñas y adolescentes en la creación de contenidos digitales”*—, resulta necesario indicar que, en la medida en

---

<sup>2</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL**. Sentencia C-044 de 2023 *“en el ámbito del derecho administrativo sancionador se cumple el principio de legalidad, (...) cuando el legislador establece: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”, y (iii) “la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad”*.





## Superintendencia de Industria y Comercio

que la creación de contenido por parte de influenciadores y creadores en el marco del proyecto comentado tiene un propósito publicitario, **actualmente existen normas que buscan la protección de la infancia y la adolescencia en su calidad de consumidores y, particularmente, en la de receptores de publicidad.**

En este sentido, debe recordarse que, en desarrollo del artículo 28 de la Ley 1480 de 2011 y el Decreto 975 de 2014 —hoy compilado en el Capítulo 33 del Decreto 1074 de 2015—, se establecen los casos, el contenido y la forma en que se debe presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes. Dentro de esta norma, se incluyen aspectos tan importantes como sus derechos frente a la información y la publicidad, los deberes del anunciante y la obligación de advertir sobre la necesidad de contar con autorización de padres o representantes en el entorno digital, entre otros aspectos.

De esta forma, **resulta claro que en la actualidad ya se cuenta con un marco normativo frente a la protección de niños, niñas y adolescentes, que debe ser respetado por influenciadores y creadores de contenido.**

En este sentido, **respetuosamente se sugiere la eliminación del artículo propuesto**, en la medida en que hace referencia a obligaciones que ya se encuentran dentro de la normatividad vigente.

No obstante, y **en caso de que se decida continuar con el artículo propuesto, se sugiere la siguiente modificación:**

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<p><b>“Artículo 8. Protección de niños, niñas y adolescentes en la creación de contenidos digitales.</b> Los creadores de contenido y/o influenciadores que, en el ejercicio de su actividad, realicen publicidad, promoción o comercialización de productos o servicios, deberán cumplir con las disposiciones de protección establecidas en el Estatuto del Consumidor, especialmente aquellas orientadas a la salvaguarda de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, deberán abstenerse de generar, difundir o promover contenido que pueda afectar el desarrollo físico, emocional o psicológico de esta población, garantizando que toda comunicación comercial dirigida a menores de edad sea clara, veraz y respetuosa de su bienestar e integridad.</p> <p>Las autoridades competentes velarán por el cumplimiento de esta disposición y aplicarán las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.”.</p>	<p><b>“Artículo 8. Protección de niños, niñas y adolescentes en la creación de contenidos digitales.</b> Los creadores de contenido y/o influenciadores <u>deberán cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley 1480 de 2011 y sus disposiciones reglamentarias en materia de información y publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes.</u> <del>que, en el ejercicio de su actividad, realicen publicidad, promoción o comercialización de productos o servicios, deberán cumplir con las disposiciones de protección establecidas en el Estatuto del Consumidor, especialmente aquellas orientadas a la salvaguarda de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, deberán abstenerse de generar, difundir o promover contenido que pueda afectar el desarrollo físico, emocional o psicológico de esta población, garantizando que toda comunicación comercial dirigida a menores de edad sea clara, veraz y respetuosa de su bienestar e integridad.</del></p> <p>Las autoridades competentes velarán por el cumplimiento de esta disposición y aplicarán las</p>





Superintendencia de  
Industria y Comercio

	<p><i>sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.</i></p> <p>(El texto tachado y subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p>
--	---

**(v) Observaciones relacionadas con la responsabilidad de los influenciadores en materia de publicidad.**

Ahora bien, desde esta Superintendencia se observa que, **este proyecto presenta una gran oportunidad para establecer la responsabilidad que tienen los creadores de contenido e influenciadores de cara a las normas de la Ley 1480 de 2011 en materia de publicidad e información.** Esto permitirá una adaptación a los retos que han surgido con el auge de las nuevas tecnologías y particularmente frente al creciente reconocimiento y expansión de la actividad de la creación de contenidos, generando así una mayor protección a los consumidores.

Para ello, resulta adecuado señalar que, en la medida en que, como lo propone el proyecto en su artículo 3, el creador de contenido y, particularmente, el *influencer*, *“tiene control y responsabilidad sobre los contenidos que genera y publica”*, **su participación dentro del proceso de comunicación es vital, al ejercer influencia dentro del contenido y participar en su generación.**

Lo anterior implica que el influenciador o creador de contenido tiene una responsabilidad frente a los consumidores y el mercado, esto es, la de **cumplir con las normas que establece el Estatuto del Consumidor en materia de publicidad.** Además, esta actividad puede representar no solamente la generación de recursos económicos, sino también una credibilidad ante el público al que llega su contenido, que no puede desconocer las directrices en materia de protección a los consumidores.

Por lo tanto, la actividad de los influenciadores y creadores de contenido tiene un gran impacto y relevancia de cara a la protección de los derechos de los consumidores, razón por la cual, **el proyecto pueda brindar garantías adicionales a los consumidores, frente a su responsabilidad en materia de publicidad.**

Para lograr este propósito de adaptación a los retos del crecimiento de la actividad de creación de contenido, **respetuosamente se sugiere la inclusión de un nuevo artículo con la siguiente redacción:**

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
	<p><b><u>“Artículo nuevo. Responsabilidad de los creadores de contenido en frente a la información y publicidad. Los creadores de contenido y los influenciadores están obligados a respetar las normas sobre publicidad e información consagradas en la ley 1480 de 2011, siempre que el contenido haga referencia a bienes o servicios que</u></b></p>





## Superintendencia de Industria y Comercio

	<p><u>no cuenten con un régimen especial sobre la materia.</u></p> <p><u>Parágrafo primero: la Superintendencia de Industria y Comercio sancionará el incumplimiento de esta obligación en los términos del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, siempre que el contenido haga referencia a bienes y servicios que se encuentren dentro de su competencia.</u></p> <p><u>Parágrafo segundo: en el caso de que existan regímenes especiales cuya competencia no haya sido asignada a la Superintendencia de Industria y Comercio, la autoridad competente sancionará el incumplimiento de esta obligación en los términos en ellos indicados y el procedimiento administrativo sancionatorio será adelantado de conformidad con las normas establecidas en la Ley 1437 de 2011.”.</u></p> <p>(El texto subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p>
--	---

### 2. Desde la perspectiva de la protección a la libre competencia económica:

De acuerdo con el análisis adelantado con el apoyo de la Delegatura para la Protección de la Competencia nos permitimos presentar las siguientes observaciones y recomendaciones:

#### (i) Observaciones relacionadas con la necesidad de la claridad de las normas.

En reiteradas ocasiones<sup>3</sup>, esta Superintendencia ha señalado que la **incorporación de disposiciones abstractas, ambiguas, confusas o con un amplio margen de interpretación puede: generar incertidumbre para quienes deben aplicarlas, otorgar un margen excesivo de discrecionalidad a las autoridades, aumentar los costos asociados al cumplimiento de la normativa, propiciar prácticas corruptas y hasta conducir a un trato desigual, dado que la ambigüedad en las normas permite interpretaciones diversas que pueden no ser consistentes entre los distintos actores involucrados.**

Al respecto, esta Entidad estima que **existen algunos apartados en el proyecto que podrían ser desarrollados con mayor profundidad con el fin de dar claridad a sus disposiciones.**

En primer lugar, es oportuno mencionar que, en la definición incorporada en el literal a) del artículo 3 se establece que un *influencer* contrario a un creador de contenido, ostenta

<sup>3</sup> Entre otros, en los conceptos de abogacía de la competencia identificados con radicados No. 23-181746, 23-507469, 24-413718, 24-459371 y 25-117505.





## Superintendencia de Industria y Comercio

responsabilidad editorial, monetiza su actividad económica, genera un impacto verificable y ejerce su actividad de forma sistemática y habitual.

A pesar de ello, la **norma no señala propiamente qué se considera por alcance e impacto verificable**, sino que indica únicamente que el impacto se mediría mediante métricas corroborables. Además, señala que el *influencer* necesariamente debe incorporar una fuente significativa de los ingresos de su actividad y estar enmarcado en un esquema digital y publicitario, sin señalar el alcance de dichas disposiciones.

De esta forma, **la diferencia entre un *influencer* y un creador de contenido resultaría difusa respecto a qué tan significativos deben ser los ingresos para clasificar a una persona en un grupo y el otro, así como cuánto impacto debe generar.**

En segundo lugar, se observa poca claridad respecto a las situaciones intermedias entre una categoría y la otra, como lo serían los creadores de contenido con un impacto significativo o que realizan actividades promocionales como forma de complementar sus ingresos. De esta forma, **estas dos categorías podrían resultar difusas e impedir el establecimiento de tratamientos que se ajusten a la realidad económica de cada creador de contenido o *influencer*.**

En tercer lugar, no resulta clara la diferencia entre una persona que sube contenido de forma continuada a sus redes sociales y un creador de contenido. Esto por cuanto **la actividad de creación de contenidos es independiente del número de seguidores y el impacto en la comunidad digital.** Aspecto que resulta especialmente relevante, debido a que, una persona que no sea considerada creadora de contenido no le aplicarían las disposiciones del proyecto mientras que el creador de contenido tendría que cumplir normas especiales en materia de aportes tributarios, deberes de divulgación, sanciones, etc.

Por ello, **respetuosamente se recomienda establecer de forma más precisa las definiciones de *influencers* y creadores de contenido con el fin de generar claridad normativa y seguridad jurídica en este mercado.**

### **(ii) Observaciones relacionadas con las cargas impuestas a los *influencers* y creadores de contenido.**

El proyecto establece algunas obligaciones para los *influencers* y creadores de contenido, entre las que se destacan las siguientes: **(i)** pagar un aporte al “Fondo Nacional de Protección Solidaria”<sup>4</sup>; **(ii)** pagar una tarifa del 8% sobre los ingresos como impuesto de renta cuando usen *smart contracts* en su relación con personas naturales o jurídicas que residan fuera del país<sup>5</sup>; **(iii)** pagar una contribución parafiscal del 2% sobre los ingresos provenientes de la prestación de servicios digitales para clientes ubicados en el territorio nacional mediante plataformas digitales<sup>6</sup>; **(iv)** registrarse en el “Registro Nacional de

<sup>4</sup> Artículo 10 del proyecto.

<sup>5</sup> Artículo 9 del proyecto.

<sup>6</sup> Artículo 14 del proyecto.





## Superintendencia de Industria y Comercio

*Creadores de Contenido*<sup>7</sup>; y finalmente, (v) la imposición de multas por el incumplimiento de sus disposiciones<sup>8</sup>.

Al respecto, esta Entidad considera que, **la imposición de estas obligaciones podría crear cargas desproporcionadas para el ejercicio de la actividad de un *influencer***, puesto que, podrían generar barreras de entrada<sup>9</sup> para los creadores de contenido e *influencers* al nuevo mercado.

Lo anterior, ya que la imposición de contribuciones, registros obligatorios y sanciones monetarias encarece el ejercicio de esta actividad, lo que podría desincentivar la aparición de nuevos actores y alentar la salida del mercado de personas que ya ejerzan dicha actividad, limitando la diversidad de contenido y reduciendo la oferta disponible para los consumidores.

En particular, **los pequeños creadores y aquellos que dependen de ingresos variables podrían verse en desventaja frente a *influencers* consolidados que ya cuentan con mayores recursos para asumir estas cargas.**

Por lo tanto, esta Superintendencia **respetuosamente recomienda evaluar la posibilidad de regular la actividad a través de otros mecanismos menos restrictivos que no generen barreras de entrada innecesarias ni desincentiven la participación en el mercado digital.**

Por otra parte, es importante destacar que, no resulta claro si la inscripción en el “*Registro Nacional de Creadores de Contenido*” será gratuita o tendrá algún costo, ni cuál será el trámite por seguir para dicho fin ni si la información que se registre será pública o reservada, pues ninguno de estos aspectos está mencionado en el artículo propuesto.

En este sentido, será necesario tener en cuenta que, **si la inscripción tiene un costo elevado o implica un trámite complejo, se convertirá en una carga administrativa que reforzará las barreras de entrada al mercado y, por lo tanto, desincentivará aún más la participación de los agentes en esta actividad.** Asimismo, es importante saber qué datos serán requeridos para el registro, su naturaleza, y si estos serán reservados o públicos.

<sup>7</sup> Artículo 22 del proyecto.

<sup>8</sup> Artículos 6 y 7 del proyecto.

<sup>9</sup> “*En términos generales, las barreras a la entrada pueden definirse como los elementos que obstaculizan la entrada de nuevas empresas al mercado relevante. Evaluar la magnitud de las barreras a la entrada es importante, pues proporciona una perspectiva del grado de competencia potencial que pueden enfrentar las empresas que ya participan en el mercado. Por ejemplo, si las barreras a la entrada son altas, las empresas participantes en el mercado pueden mostrar conductas anticompetitivas, elevar precios y gozar de mayores utilidades sin temer que las nuevas entradas de empresas al mercado erosionen sus ganancias. Puesto de otro modo, cuando las barreras a la entrada son menores, existe un mayor potencial de competencia, lo que tiene un impacto disciplinante sobre las compañías que ya participan en el mercado, limitando su ejercicio del poder de mercado*”. OCDE. *Herramientas para la Evaluación de la Competencia. Volumen II: Guía*. Versión 2.0. 2011. Pág. 22. Disponible en: [https://www.oecd.org/es/publications/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2\\_dd0442f0.html](https://www.oecd.org/es/publications/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2_dd0442f0.html)





## Superintendencia de Industria y Comercio

Además, en caso de que el registro sea de libre consulta, se debe evitar incluir información innecesaria o que pueda servir de insumo para la identificación de creadores de contenido por parte de competidores o actores con mayor poder de mercado, ya que esta circunstancia podría dar lugar a estrategias de competencia desleal o discriminación por parte de plataformas y anunciantes.

Por otro lado, el proyecto contempla una multa de hasta 10 **SMLMV** cuando un *influencer* o creador de contenido incumpla con el deber de divulgación señalado en el artículo 6 y otra multa de hasta 20 **SMLMV** por el incumplimiento de lo señalado en el artículo 7 sobre la publicidad de productos de salud y cosméticos. No obstante, **no se fija ningún parámetro para establecer cómo se determinará el monto de la multa más allá de solo establecer un máximo.**

Por lo tanto, con el objetivo de reducir las actuaciones arbitrarias y dotar de seguridad jurídica la actividad de los *influencers* y creadores de contenido en el marco de la regulación, **respetuosamente se recomienda fijar criterios objetivos y parámetros claros para la imposición de las multas.** Así, el sujeto que incurra en la conducta tipificada podrá tener certeza de las consecuencias que tiene su actuar reprochable<sup>10</sup>.

En caso de no hacer la modificación propuesta, este escenario propiciaría otra carga desproporcional para el ejercicio de la actividad debido a que **los *influencers* y creadores de contenido estarían expuestos a sanciones cuya cuantía podría depender de criterios discrecionales o inconsistentes.**

De hecho, los *influencers* y creadores de contenido con mayor capacidad económica podrían absorber el impacto de eventuales sanciones sin que esto afecte significativamente su operación, mientras que los pequeños creadores de contenido podrían verse gravemente afectados o incluso forzados a abandonar el mercado.

Por tal motivo, **respetuosamente insistimos en la necesidad de que el proyecto establezca una metodología clara para la graduación de las sanciones, considerando factores como la intencionalidad de la infracción, la magnitud del impacto causado y la capacidad económica del infractor.**

En conclusión, **las cargas administrativas, los elevados costos para ejercer la actividad y la incertidumbre sobre el registro y las sanciones, podría frenar el crecimiento del sector y afectar su dinamismo.** Generando así que, los creadores de contenido e *influencers* opten por operar de manera informal o trasladar sus actividades a otras jurisdicciones con menos restricciones teniendo en cuenta la facilidad que existe de llegar a diferentes países a través de las plataformas digitales, lo cual, a su vez, podría debilitar el ecosistema digital local y podría reducir la competitividad del país en la economía digital.

### (iii) Observaciones relacionadas con posibles tratos diferenciados.

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-094, abr. 15/21. MP. Paola Andrea Meneses Mosquera.





## Superintendencia de Industria y Comercio

Frente al particular, es preciso mencionar que parte del núcleo esencial del principio de la libertad económica es el tratamiento igualitario entre los diferentes participantes del mercado. De esta forma, la Honorable **CORTE CONSTITUCIONAL** se ha pronunciado respecto a la determinación del principio de libertad económica, así:

*“(...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. **Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable**” (subrayado fuera del texto original)<sup>11</sup>.*

En este sentido, esta Superintendencia en numerosas ocasiones<sup>12</sup> ha enunciado que, **el establecimiento de tratos diferenciados no resultaría en sí mismo una intervención injustificada sobre los mercados. Sin embargo, se requiere que las medidas diferenciales sean legítimas, idóneas y proporcionales para lograr los fines propuestos**<sup>13</sup>.

Ahora bien, del estudio del proyecto, consideramos que **la propuesta podría incorporar dos posibles tratos diferenciados: (i) el tratamiento diferenciado a situaciones iguales y (ii) el tratamiento igualitario a situaciones diferentes.**

En primer lugar, **respecto al tratamiento diferenciado a situaciones iguales que podría introducir la normativa**, se encuentra que el mercado de *influencers* y creadores de contenido estaría íntimamente ligado a otras actividades económicas como lo son las actividades de publicidad tradicional<sup>14</sup> o la divulgación de contenidos realizada por el sector

<sup>11</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL.**, Sentencia C-263, abr. 6/2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>12</sup> Entre otros, en los conceptos de abogacía de la competencia identificados con radicado No. 25-031479, 25-104495, 24-525788 y 24-422517.

<sup>13</sup> Sobre ese ámbito se ha pronunciado de forma reiterada la Corte Constitucional, entre otros, en las sentencias C. Const., Sent. C-624, nov. 4/98. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-332, mar. 22/00. M.P. Fabio Morón Díaz; C-392, may. 23/07. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-830, oct. 20/10. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>14</sup> Vilajoana, Sandra., Rom, Josep y Miotto, Giorgia. “Retos de la autorregulación publicitaria ante los riesgos jurídicos y éticos del marketing de influencers”. Revista Mediterránea de Comunicación. Pág. 116. Disponible en: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/92587/6/ReMedCom\\_10\\_02\\_11\\_esp.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/92587/6/ReMedCom_10_02_11_esp.pdf), consultado el 1 de abril de 2025.





## Superintendencia de Industria y Comercio

periodístico<sup>15</sup>. Al respecto, **pese a que dichas actividades económicas podrían resultar lo suficientemente similares para tratar de competencia o bienes sustitutos, el proyecto establece cargas adicionales para el mercado de *influencers* y creadores de contenido.**

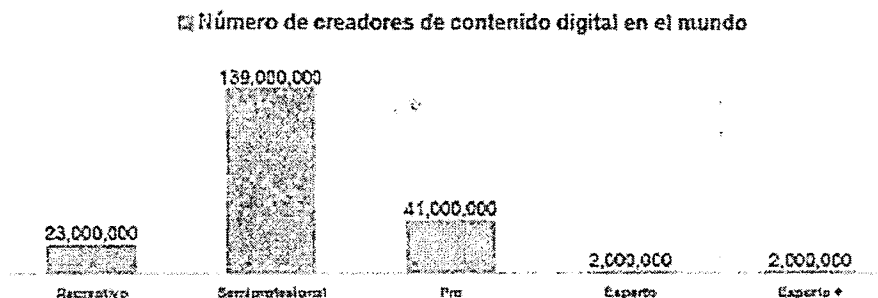
En concreto, como se mencionó anteriormente se establecen sanciones diferenciadas, una tarifa especial en el impuesto de renta y complementarios, una cuota de fomento, una contribución parafiscal y beneficios especiales de un Fondo gremial.

Esto resulta especialmente relevante teniendo en cuenta que las tarifas generales del impuesto de renta y complementarios reguladas en los artículos 240 y 241 del Estatuto Tributario resultarían inalteradas para las actividades competidoras.

Al respecto, si bien la **CORTE CONSTITUCIONAL** ha avalado la constitucionalidad del establecimiento de cargas diferenciadas o sobretasas en ciertos mercados<sup>16</sup>, dichas disposiciones requieren una robusta argumentación que desarrolle dicho punto en específico, especialmente resaltando los impactos diferenciados respecto a otros mercados. De esta manera, **respetuosamente se recomienda evaluar la pertinencia de establecer tratamientos tributarios y sancionatorios diferenciados en los mercados relacionados.**

En segundo lugar, en lo que tiene que ver con el **tratamiento igualitario de situaciones diferenciadas**, cabe señalar que en la cuarta página de la exposición de motivos<sup>17</sup> se señalan diferentes clases de *influencers*, destacándose los productores recreativos, semiprofesionales, pro, experto y experto +, y, además, se señala que la distribución entre estos diferentes tipos de *influencers* no es uniforme:

**Gráfico 1. Número de creadores de contenido digital por categoría**



Fuente: Honorable Senador Julio Elías Vidal<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Maldonado, Patricia. "Jóvenes y consumo de información en redes sociales. Influencers y cambios en la percepción sobre el periodismo". Revista Argentina de Estudios de Juventud. Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/revistadejuventud/article/view/8025/7389>, consultado el 1 de abril de 2024.

<sup>16</sup> Entre otras, **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-657, oct. 21/2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>17</sup> Julio Elías Vidal. Proyecto de ley 394-2025S y exposición de motivos. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 25-140700-00. Pág. 18.

<sup>18</sup> Ibidem. Pág. 19.





## Superintendencia de Industria y Comercio

Ahora bien, pese a que la exposición de motivos del proyecto reconoce diferencias entre los distintos creadores de contenido, con lo cual se puede concluir que existen diferencias en las capacidades adquisitivas y alcance, el articulado establece criterios únicos para todos los tipos de *influencers*, incluyendo las mismas tarifas en los gravámenes fiscales y parafiscales —8% del valor de los contratos como impuesto de renta; 1% del valor de los contratos para la cuota de fomento de creación de contenidos; y 2% de los ingresos brutos para la creación de contenidos de gravamen para el Fomento a la creación de contenido—.

Esto no solamente podría tener impactos negativos en el principio de equidad tributaria al gravar de forma idéntica a personas con capacidad contributiva diferenciada, sino también en la competencia en el sector considerando a los *influencers* o creadores de contenido con una menor capacidad económica, quienes pagarían sobre las mismas tarifas unificadas.

De esta forma, y considerando que los diferentes tipos de *influencers* y creadores de contenido podrían tener condiciones económicas distintas, **respétuosamente se recomienda incorporar dicha diferenciación, con el fin de ajustar los aportes tributarios, sanciones y obligaciones en el proyecto.**

#### (iv) Observaciones relacionadas con la autorregulación

Con el artículo 23 del proyecto —relativo a la “*autorregulación*”—, se establece un principio de autorregulación para la creación de contenidos, según el cual, la actividad no estará sujeta a límites adicionales más allá de las normas constitucionales y legales. Además, prevé que quienes ejerzan la actividad podrán autorregularse a través de agremiaciones, y en este sentido, fomenta la creación de asociaciones de creadores de contenido o *influencers* que promuevan la no difusión de material contrario a la Ley.

Al respecto, si bien la autorregulación tiene el potencial de ser más flexible en forma y enfoque que la regulación gubernamental, es más fácil de modificar en el tiempo como respuesta a los problemas que puedan surgir y, además, es menos costosa<sup>19</sup>, **también se pueden derivar algunos riesgos para la libre competencia económica.**

Lo anterior, ya que, **por su naturaleza, la autorregulación mediante asociaciones gremiales y organizaciones industriales reúne a “competidores” lo que permite un mayor flujo de información**, y aunque la finalidad de las reuniones entre participantes del mercado puede consistir en llegar a acuerdos sobre, por ejemplo, el diseño de productos o normas de seguridad, **también ofrecen un terreno fértil para discutir estrategias empresariales relacionadas con precios, cantidades, inversiones de capital, participación de mercado y otros aspectos**<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> OCDE. “*Herramientas para la Evaluación de la Competencia*”. Volumen II: Guía. Versión 2.0. 2011. Pág. 77. Disponible en el siguiente enlace: [https://www.oecd.org/es/publications/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2\\_dd0442f0.html](https://www.oecd.org/es/publications/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2_dd0442f0.html).

<sup>20</sup> Ibidem., Pág. 78.





## Superintendencia de Industria y Comercio

En consecuencia, desde esta Entidad consideramos que el proyecto, **podría incluir mecanismos que garanticen que la autorregulación no se convierta en un instrumento para la coordinación anticompetitiva entre los participantes del mercado.**

Bajo este contexto, **respetuosamente se sugiere la inclusión de lineamientos claros sobre la transparencia en la toma de decisiones dentro de las agremiaciones, la prohibición expresa de acuerdos que puedan restringir la competencia, y la supervisión por parte de una Entidad independiente para evitar prácticas que limiten la libre concurrencia o generen barreras de entrada a nuevos creadores de contenido.**

Finalmente, esta Superintendencia extiende una invitación a consultar la *"Cartilla sobre la aplicación de las normas de competencia frente a las asociaciones de empresas y asociaciones o colegios de profesionales"*<sup>21</sup>, elaborada por esta Autoridad con el fin de profundizar en las mejores prácticas frente a las asociaciones y poderlo incluir en el proyecto.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, no sin antes recordarle que cualquier aclaración al respecto con gusto será atendida. Así mismo, vale anotar que, dada a la importancia de la materia, haremos seguimiento a la misma y, de resultar necesario, realizaremos observaciones adicionales en el transcurso del trámite legislativo del proyecto.

Cordialmente,

**DIEGO ANDRÉS SOLANO OSORIO**  
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO (E)

Elaboró: David Mancera / Erika Tapia  
Revisó: Carolina Ramírez / Ingrid Ortiz / Héctor Barragán  
Aprobó: Alejandro Bustos / Diego Solano

<sup>21</sup> SIC. "Guía de buenas prácticas en la publicidad a través de influenciadores". Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/112020/GU%C3%8DA%20DE%20BUENAS%20PR%C3%81CTICAS%20EN%20LA%20PUBLICIDAD%20A%20TRAV%C3%89S%20DE%20INFLUENCIADORE%20005.pdf>, consultado el 1 de abril de 2024.

