GOBIERNO DE COLOMBIA	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	Ministerio de Salud y Protección Social
Fecha (dd/mm/aa):	20/11/2026
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por la cual se adopta el Formulario Único de Afiliación y Reporte de Novedades al Sistema General de Riesgos Laborales y se deroga la Resolución 1641 de 2026

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Mediante la Resolución 1641 de 2026 se adoptaron el Formulario Único de Afiliación y Reporte de Novedades al Sistema General de Riesgos Laborales y su instructivo de diligenciamiento, contenidos en sus Anexos Técnicos No. 1 y No. 2. En dicho acto se incorporaron, entre otros ajustes, adecuaciones necesarias en relación con la aclaración del promotor social para la paz; la inclusión del trabajador tiempo parcial independiente (Tipo 76); del dependiente con permanencia en régimen subsidiado (Tipo 75) y el Reciclador de oficio (Tipo 17 pagador y 74 reciclador); también se adicionó como documento de afiliación y aportante el PEP-TUTOR; y se establecieron en su artículo 4 términos de transición diferenciados para las poblaciones allí señaladas.

Ahora, es oportuna la **derogatoria integral de la Resolución 1641 de 2026 y la adopción simultánea de un nuevo formulario con su instructivo**, por razones de seguridad jurídica, claridad, coherencia, eficacia, economía y facilidad de aplicación, incorporando ajustes relacionados con la ampliación de las casillas destinadas al número del documento de identificación y con la eliminación del pasaporte como documento válido para identificar al responsable de la afiliación o del reporte de la novedad, manteniendo sin modificación sustancial las demás disposiciones.

Ya que el Anexo Técnico No. 1 requiere ampliar a dieciséis (16) dígitos las casillas de los numerales 14 y 62, correspondientes al número del documento de identificación del afiliado y de quien registre la novedad, sea el afiliado o el responsable de la afiliación. Este ajuste toma como referencia la estructura de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA prevista en la Resolución 1529 de 2026, cuyos campos de identificación admiten hasta dieciséis (16) caracteres.

Además, respecto del pasaporte, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, mediante la comunicación radicada en el Ministerio de Salud y Protección Social con el número 202342302846732, indicó que para los ciudadanos extranjeros este documento cumple la función de documento de viaje y precisó que los extranjeros mayores de siete (7) años obligados a registrarse deben identificarse en el territorio nacional con Cédula de Extranjería. Asimismo, el radicado 202431400335701 del 20 de febrero de 2024 señaló la necesidad de actualizar a Cédula de Extranjería o Permiso por Protección Temporal la identificación de las personas extranjeras mayores de siete (7) años afiliadas con Pasaporte - PA y de mantener uniformidad en los sistemas que integran el Sistema de Protección Social.

Por lo anterior, el proyecto conserva el pasaporte como documento de identificación del afiliado extranjero menor de siete (7) años, pero lo elimina de las opciones aplicables al responsable de la afiliación y al reporte de novedades. Con ello se evitan inconsistencias en la identificación de empleadores, contratantes y demás responsables de la afiliación y de reporte de novedades.

Los ajustes señalados recaen sobre aspectos específicos del formulario y de su instructivo, su incorporación mediante una modificación parcial de la Resolución 1641 de 2026 implicaría que las Administradoras de Riesgos Laborales, los aportantes, los afiliados y los demás destinatarios debieran consultar y aplicar conjuntamente el acto inicial y la resolución modificatoria para establecer la versión vigente del instrumento y de sus instrucciones de diligenciamiento, fragmentación documental que podría dificultar la identificación de la versión oficial aplicable, generar inconsistencias entre la representación gráfica del formulario y las

instrucciones correspondientes y aumentar el riesgo de errores en su diligenciamiento, recepción, procesamiento o implementación en los sistemas de información.

Por lo anterior y en sujeción al artículo 2.1.2.1.2 y el numeral 1 del artículo 2.1.2.1.3 del Decreto 1081 de 2015 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, que establecen que las directrices generales de técnica normativa de aplicación obligatoria para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional que elaboren o expidan actos administrativos de carácter general y abstracto, tienen, entre otras finalidades, fortalecer el principio de seguridad jurídica, controlar y reducir la dispersión y proliferación normativa y fortalecer la eficacia, coherencia y estructura del ordenamiento jurídico mediante la producción de preceptos correctamente formulados donde la redacción de los actos administrativos debe caracterizarse por su claridad, precisión, sencillez y coherencia, de manera que sus disposiciones no presenten ambigüedades ni contradicciones y se garantice su eficacia.

De igual forma, el artículo 10 de la Resolución 1625 de 2026 *"Por la cual se adoptan directrices de técnica normativa para la elaboración y trámite de proyectos de actos administrativos, se imparten lineamientos para la solicitud y emisión de conceptos en el Ministerio de Salud y Protección Social y se dictan otras",* dispone que los proyectos de actos administrativos deben redactarse en lenguaje claro, preciso y coherente, evitando ambigüedades, mientras que el artículo 29 ibidem establece que la evaluación regulatoria debe orientarse a identificar oportunidades de simplificación normativa y fortalecimiento de la seguridad jurídica. Asimismo, el parágrafo del artículo 33 señala que las actuaciones regulatorias deben preservar la coherencia, integridad y sistematicidad del ordenamiento, evitando duplicidades, contradicciones, dispersión normativa o vacíos regulatorios.

También el parágrafo 3 del artículo 8 de la citada Resolución 1625 de 2026 establece que cuando dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha prevista para la expedición del acto administrativo se haya regulado la misma materia, la memoria justificativa deberá incluir un análisis específico que explique las razones que sustentan la nueva regulación y los efectos que esta podría generar en la seguridad jurídica.

En cumplimiento de dicha disposición, se evidencia que la expedición de un nuevo acto administrativo que derogue integralmente la Resolución 1641 de 2026 y adopte nuevamente el Formulario Único de Afiliación y Reporte de Novedades al Sistema General de Riesgos Laborales, junto con sus Anexos Técnicos Nos. 1 y 2, constituye la alternativa regulatoria que mejor garantiza la claridad, integridad, accesibilidad y seguridad jurídica del instrumento regulatorio, evitando la dispersión de su contenido en múltiples actos modificatorios.

Adicionalmente, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 establece que las actuaciones administrativas se desarrollarán, entre otros, con arreglo a los principios de eficacia y economía, en virtud de los cuales las autoridades deben procurar que sus actuaciones logren la finalidad prevista, remover los obstáculos puramente formales y optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus decisiones.

En consecuencia, por razones de técnica normativa, seguridad jurídica, coherencia regulatoria, simplificación administrativa y facilidad de implementación por parte de los destinatarios de la regulación, resulta procedente derogar integralmente la Resolución 1641 de 2026 y adoptar nuevamente el Formulario Único de Afiliación y Reporte de Novedades al Sistema General de Riesgos Laborales y sus Anexos Técnicos Nos. 1 y 2, incorporando en un único cuerpo normativo la totalidad de las modificaciones requeridas, a efectos de cumplir con la normativa respecto de los documentos de identificación válidos, en este caso de las personas extranjeras que se afilien al Sistema General de Riesgos Laborales.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto aplica a las Administradoras de Riesgos Laborales; a los aportantes obligatorios y voluntarios al Sistema General de Riesgos Laborales; a las entidades territoriales certificadas en educación; a las instituciones de educación y a las escuelas normales superiores; a las entidades, empresas o instituciones públicas o privadas donde se realicen prácticas por parte de estudiantes; a las entidades del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta; a la entidad o persona natural contratante que suscriba convenios o contratos para la modalidad de trabajo penitenciario indirecto; y a las entidades públicas, sin ánimo de lucro o no gubernamentales que dispongan plazas para la prestación de servicios de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión.

También se dirige a las entidades líderes de cada modalidad del Servicio Social para la Paz y a sus promotores; al pagador de aportes de los concejales municipales o distritales o de los ediles de las Juntas Administradoras Locales; a las empresas que contraten a personas comprendidas en la Ley de Segundas Oportunidades; a las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas y privadas donde se realicen actividades de médicos internos; a las Instituciones de Educación Superior que ofrezcan programas de pregrado en medicina y reporten estudiantes que realizan el internado rotatorio; a quienes se identifiquen con Permiso Especial de Permanencia para representantes legales o custodios de niñas, niños y adolescentes (PEP-TUTOR); y a las organizaciones de recicladores de oficio.

Por tratarse de una derogatoria integral acompañada de la nueva adopción del formulario y de su instructivo, el proyecto sus disposiciones se aplican a todos los sujetos comprendidos en el artículo 2 del proyecto y, de manera específica, a los afiliados, responsables de la afiliación y reporte de novedades, por cuanto se amplía el número de casillas destinadas al registro de número del documento de identificación, así como a personas extranjeras cuya identificación se registra en el formulario por cuanto se elimina el pasaporte como documento válido para identificar a quien actúa como responsable de la afiliación o del reporte de la novedad.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo:

- Numeral 24 del artículo 2, artículo 45 y 47 del Decreto 120 de 2026.
- Artículo 2.2.4.2.2.7 y numeral 5 del artículo 2.2.4.2.5.2 del Decreto 1072 de 2015.
- Artículo 2 de la Ley 1562 de 2012.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada:

El proyecto se sustenta en el artículo 2 de la Ley 1562 de 2012 y en los artículos 2.2.4.2.2.7 y 2.2.4.2.5.2 del Decreto 1072 de 2015, relativos a la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales y al formulario aplicable, así como en el Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, la Resolución 1625 de 2026 y la Ley 1437 de 2011.

Y lo que da lugar a la necesidad de entrada en vigor de una nueva resolución corresponde a la Resolución 1529 de 2026, el Decreto 1067 de 2015 y la Ley 2136 de 2021.

3.3. Disposiciones que van a ser derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas:

El proyecto deroga integralmente la Resolución 1641 de 2026, incluidos sus Anexos Técnicos No. 1 y No. 2, y adopta nuevamente el Formulario Único de Afiliación y Reporte de Novedades al Sistema General de

Riesgos Laborales y su instructivo de diligenciamiento.

La nueva regulación amplía a dieciséis (16) dígitos las casillas de los numerales 14 y 62 del Anexo Técnico No. 1; elimina el código PA - Pasaporte de las opciones correspondientes al responsable de la afiliación y al reporte de novedades, sin suprimirlo para el afiliado extranjero menor de siete (7) años.

El artículo 4 del proyecto dispone la derogatoria de la Resolución 1641 de 2026 y 5 la vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

El proyecto de resolución no invoca decisiones judiciales de carácter particular o concreto como fundamento de sus disposiciones, pero se tiene en cuenta la línea jurisprudencial del Consejo de Estado en relación con la presunción de legalidad (CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, Bogotá, D.C., 20 de octubre de dos mil veintidós (2022), Radicado: 11001-03-25-000-2019-00399-00, Número interno: 2758-2019, Demandante: Julián Andrés Gómez Pino, Demandado: Ministerio de Salud y de la Protección Social, Acción: Simple nulidad).

La motivación de la resolución se apoya en las normas, resoluciones y comunicaciones administrativas expresamente incorporadas en sus considerandos, en todo caso no se tiene conocimiento de decisiones judiciales relacionadas con la materia del proyecto de acto administrativo que se adelanta.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales:

Ninguna.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

Este proyecto de acto administrativo no genera impacto económico.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere).

Este proyecto de acto administrativo no necesita de disponibilidad presupuestal para su implementación.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

Este proyecto de acto administrativo no genera impacto medioambiental ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Para la elaboración de este proyecto de resolución no se requirió realizar estudios técnicos.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No Aplica
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	No Aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No Aplica
Otro	No Aplica

Aprobó:

_____
Alejandro Botero Valencia
Director Jurídico
Ministerio de Salud y Protección Social

_____
Paul Ricardo Diaz Trillos
Director de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones

Elaboró: **MMARTINEZN**
Revisó: **FGRAJALES**
Aprobó**: PDIAZT**