



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 2212

Bogotá, D. C., viernes, 21 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE SOLICITUD

CARTA DE SOLICITUD DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 393 DE 2025 CÁMARA

HONORABLE REPRESENTANTE EDUARD SARMIENTO HIDALGO

por la cual se reforma el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Derecho Humano a la Alimentación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 11 de noviembre de 2025

Secretaría General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Solicitud de revisión y reasignación de la radicación del Proyecto de Ley No. 393 de 2025 Cámara

Respetada secretaria general:

Con el debido respeto me permito solicitar que el Proyecto de Ley No. 393 de 2025 Cámara, *"por la cual se reforma el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Derecho Humano a la Alimentación y se dictan otras disposiciones"*, sea objeto de revisión en cuanto a su distribución por comisión constitucional permanente y, en consecuencia, sea reasignado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

La anterior solicitud se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- El contenido del Proyecto de Ley No. 393 de 2025 no tiene como eje central la regulación directa y estructural de un derecho fundamental en los términos del artículo 152 de la Constitución Política, sino el desarrollo normativo, institucional y operativo del artículo 216 de la Ley 2294 de 2023, *"por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'"*, particularmente en lo relativo al Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y a la coordinación intersectorial para la implementación de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, nutrición, protección social y organización institucional.
- Por su naturaleza, el proyecto se inserta en el ámbito propio de las materias asignadas a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, relacionadas con la seguridad social, la dignidad humana material, la protección integral, las políticas sociales y las condiciones de bienestar de la población, ámbitos íntimamente vinculados con la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y con la estructura institucional para su realización efectiva.
- De manera consistente con este entendimiento material, el Proyecto de Ley No. 128 de 2023 Cámara, de contenido sustancialmente coincidente con el Proyecto de Ley No. 393 de 2025, mismo que fue archivado por vencimiento de términos conforme a la Ley 5 de 1992 por no surtir la totalidad de los debates y que fue oportunamente asignado por competencia a la Comisión Séptima, constituyéndose ello en un precedente de distribución temática que resulta pertinente conservar, en aras de la coherencia institucional, la seguridad jurídica y la correcta aplicación de las reglas de competencia legislativa.

En virtud de lo expuesto, solicito respetuosamente que, en ejercicio de las facultades conferidas a esa Secretaría General y a la Mesa Directiva, se sirvan revisar la asignación actual del Proyecto de Ley No. 393 de 2025 Cámara y disponer su reasignación a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, por corresponderle materialmente el estudio de la iniciativa conforme a su objeto, alcance y contenido normativo.

Agradezco de antemano la atención prestada a la presente. Quedo atento a su pronta respuesta, la cual puede ser allegada, al correo electrónico eduard.sarmiento@camara.gov.co o a la Dirección: Carrera 7 No. 8 - 68 Primer Piso - Edificio Nuevo del Congreso de la República de Colombia.

Nos eligieron para defender a las comunidades y los territorios ¡Eso hacemos!

Atentamente,

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DEL 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el registro de garantías mobiliarias y dicta otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 2025

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria General

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 080 del 2025 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el registro de garantías mobiliarias y dicta otras disposiciones.*

Apreciado Secretario,

En cumplimiento del honroso encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículos 150, 153 y 156, en nuestra calidad de Coordinadores y Ponentes, nos permitimos radicar Informe de Ponencia Positiva para Primer debate del Proyecto de Ley número 080 del 2025, *por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el registro de garantías mobiliarias y dicta otras disposiciones.*

Atentamente,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico PDA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DEL 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el registro de garantías mobiliarias y dicta otras disposiciones.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presentamos Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 080 del 2025, *por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el registro de garantías mobiliarias y dicta otras disposiciones.*

El siguiente informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

1. Competencia
2. Trámite legislativo y antecedentes
3. Objeto del proyecto
4. Antecedentes del proyecto
5. Exposición de motivos del proyecto de ley
6. Impacto Fiscal
7. Relación de posibles conflictos de interés
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición
10. Articulado

1. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto la misma: “Hacienda y Crédito Público; Impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”.

2. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

La iniciativa legislativa objeto de estudio fue radicada el 25 de septiembre de 2025 por los honorables Representantes, iniciativa honorable Representante *Etna Támara Argote* y honorable Representante *Hugo Archila Suárez* publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1331 de 2025. La Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes mediante, designó como ponentes a los suscritos Representantes.

3. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1676 de 2013 con el fin de garantizar la equidad, el equilibrio institucional y la igualdad en el ejercicio de las funciones registrales de las Cámaras de Comercio en sus respectivas jurisdicciones. De igual manera, se busca garantizar y respetar los roles asignados por la ley a cada cámara de

comercio, reconociendo su autonomía operativa y funcional, así como establecer de forma clara el rol de apoyo, articulación y consolidación tecnológica que corresponde a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), sin que ello implique duplicidad o competencia con las funciones propias de las cámaras en el nivel territorial.

4. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa se radicará por primera vez en la Legislatura 2024-2025, bajo el número 080 de 2025, con el propósito de dar inicio a su trámite en el Congreso de la República conforme a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992.

5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 1676 de 2013 fue promulgada con el propósito de facilitar el acceso al crédito mediante el establecimiento del Registro de Garantías Mobiliarias, una herramienta fundamental para permitir a personas naturales y jurídicas, especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), respaldar operaciones crediticias mediante la utilización de bienes muebles como garantía. Esta iniciativa representó un avance importante en la modernización del sistema financiero colombiano y su alineación con estándares internacionales de garantía mobiliaria.

No obstante, a más de una década de su entrada en vigor, se han identificado serias disfuncionalidades en la distribución y ejercicio de competencias, en la administración de los recursos generados por este registro, y en la articulación tecnológica entre las Cámaras de Comercio y su confederación. Estos problemas no solo afectan la eficiencia del sistema, sino que también vulneran principios constitucionales esenciales como la descentralización, la legalidad, la función pública del registro, la equidad territorial y la autonomía operativa de las Cámaras de Comercio.

a) Concentración de funciones y debilitamiento de la descentralización

El artículo 39 de la Ley 1676 de 2013 establece que el sistema de registro de garantías mobiliarias será electrónico, de cobertura nacional, y que su operación tecnológica estará a cargo de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras). Sin embargo, la norma no establece expresamente quién debe ejercer la función registral material en el territorio, ni delimita con precisión el rol operativo de las Cámaras de Comercio, a pesar de que son estas las entidades legalmente autorizadas para administrar otros registros de naturaleza pública y económica, conforme a lo previsto en el Código de Comercio y el Decreto Ley 410 de 1971.

Esta falta de definición normativa ha generado, en la práctica, una concentración de funciones en cabeza de Confecámaras, más allá de su rol tecnológico, lo cual ha dado lugar a tensiones funcionales e institucionales. La ausencia de una delimitación clara entre la administración tecnológica y la operación registral territorial ha debilitado el principio de descentralización funcional que debe regir este tipo de servicios públicos y ha creado una asimetría

operativa y financiera entre la confederación y las Cámaras de Comercio.

Esta concentración funcional constituye una desviación de poder institucional, que altera el equilibrio del sistema, limita la autonomía regional y contraviene los principios de descentralización administrativa, participación y eficiencia consagrados en los artículos 1º, 113, 209 y 269 de la Constitución Política. En lugar de cumplir un rol de articulación y soporte, Confecámaras ha asumido una posición operativa centralizada que desnaturaliza su carácter asociativo y diluye la responsabilidad pública de los registros a nivel territorial.

b) Impacto en el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad regional

El recaudo generado por el Registro de Garantías Mobiliarias supera los \$20.000 millones anuales, según estimaciones sectoriales, y representa una fuente importante de sostenibilidad institucional para muchas Cámaras de Comercio, en especial aquellas que operan en regiones intermedias o de menor capacidad económica. Sin embargo, la falta de una distribución justa de estos recursos, en un contexto donde la operación efectiva del registro la realizan las cámaras locales, ha generado asimetrías presupuestales que afectan directamente su capacidad de modernización, atención al usuario, y desarrollo de servicios complementarios.

Este desequilibrio ha sido reiteradamente señalado por las propias cámaras y por sectores académicos, al advertir que un modelo funcionalmente descentralizado no puede subsistir con una estructura económica centralizada. Es decir, no puede exigirse a las cámaras el cumplimiento de funciones públicas sin garantizar el acceso pleno a los recursos generados por dicha función, máxime cuando estos tienen naturaleza pública y están sujetos a los principios de eficiencia y destinación específica, conforme al artículo 267 de la Constitución.

c) Falta de transparencia y trazabilidad tecnológica

Una preocupación adicional que sustenta este proyecto es la falta de control público sobre la plataforma tecnológica que administra Confecámaras. Al no estar sujeta de manera clara al escrutinio fiscal de la Contraloría General de la República, ni a los lineamientos funcionales de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) —como órgano de inspección, vigilancia y control sobre las Cámaras de Comercio conforme al Decreto Ley 400 de 2014—, se ha creado un vacío de trazabilidad institucional sobre la información, seguridad jurídica de los registros y cumplimiento de estándares de interoperabilidad con otros sistemas estatales.

Este proyecto, por tanto, propone que la plataforma tecnológica se consolide a través del Registro Único Empresarial y Social (RUES), como infraestructura pública común y gratuita, de uso obligatorio y sin costo para las Cámaras de Comercio,

eliminando cualquier margen de discrecionalidad o dependencia técnica indebida. Esta medida no solo mejora la trazabilidad y la eficiencia del sistema, sino que además garantiza la soberanía tecnológica del Estado sobre un servicio de naturaleza pública.

d) Protección de los usuarios y eficiencia del servicio

El Registro de Garantías Mobiliarias es utilizado principalmente por Mipymes, cooperativas, instituciones financieras y personas naturales que acceden al crédito formal mediante la utilización de activos muebles como respaldo. Estas operaciones requieren un sistema ágil, interoperable, económico y jurídicamente seguro. La actual estructura del sistema ha generado retrasos operativos, costos adicionales no previstos en la ley y desigualdad en el acceso, especialmente en regiones donde las cámaras dependen de integraciones tecnológicas centralizadas que no controlan.

Con corte a 2023, más del 85% de las Cámaras de Comercio reportaron dificultades técnicas con la plataforma actual, afectando la calidad del servicio y generando quejas de usuarios ante la SIC. Esta situación afecta la competitividad, la inclusión financiera y la seguridad jurídica, y exige una reorganización institucional que devuelva el control del registro a las entidades legalmente responsables de su operación.

e) Justificación del régimen de transición

Finalmente, se incorpora un régimen de transición de tres (3) meses, durante el cual el Gobierno nacional, en coordinación con Confecámaras y las Cámaras de Comercio, deberá implementar el traslado progresivo de las funciones operativas del registro. Este período busca garantizar una implementación técnica ordenada, sin interrupciones del servicio y sin afectar los derechos adquiridos de los usuarios. Además, permite diseñar protocolos de interoperabilidad, capacitación técnica y monitoreo institucional bajo los principios de continuidad, seguridad jurídica y eficiencia.

6. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con el **artículo 7° de la Ley 819 de 2003**, toda iniciativa legislativa que implique gastos o beneficios tributarios debe presentar de forma explícita su impacto fiscal y garantizar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En cumplimiento de esta disposición de carácter orgánico, los proyectos deben incluir en su exposición de motivos y en las ponencias respectivas la estimación de los costos fiscales asociados, así como la identificación de las fuentes de financiación que permitan su sostenibilidad.

No obstante, es necesario aclarar que, conforme al criterio reiterado de la Corte Constitucional, esta exigencia no puede convertirse en una barrera de carácter absoluto para el ejercicio de la función legislativa del Congreso. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte precisó que el mandato de compatibilidad fiscal debe entenderse como un elemento orientador y no como un requisito que

otorgue al Ejecutivo un poder de veto sobre las decisiones del legislador. En palabras del Alto Tribunal:

“Aceptar una interpretación que imponga al Congreso el cumplimiento exclusivo del análisis técnico de impacto fiscal [...] equivaldría a conceder al Ministerio de Hacienda una forma de veto sobre el desarrollo legislativo, lo cual resultaría contrario al principio democrático y al equilibrio entre poderes”.

En esa misma línea, la Sentencia C-502 de 2007 sostuvo que la evaluación del impacto fiscal debe respetar la autonomía del Congreso de la República, y que las exigencias de la Ley 819 no pueden erigirse en un impedimento desproporcionado que restrinja la potestad legislativa ni condicionar el debate democrático a la autorización del Ejecutivo.

Con fundamento en este marco normativo y jurisprudencial, debe señalarse que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal adicional, dado que no ordena nuevas apropiaciones presupuestales, no crea beneficios tributarios, ni implica erogaciones extraordinarias para el Estado. Su implementación se limita a modificar el régimen legal existente sobre el funcionamiento del Registro de Garantías Mobiliarias, reafirmando las competencias de las Cámaras de Comercio en su jurisdicción, y estableciendo lineamientos para el uso gratuito de una plataforma tecnológica ya existente.

En otras palabras, la aplicación del proyecto no requiere recursos distintos a los ya asignados en los presupuestos de las entidades involucradas, ni obliga al Gobierno nacional o a las entidades del sector público a destinar nuevas partidas. Lo que se propone es una redistribución institucional de competencias, en la cual se garantiza el principio de eficiencia del gasto público, mediante el fortalecimiento de las capacidades ya existentes de las Cámaras de Comercio.

Además, no se crean nuevas estructuras administrativas ni se establecen cargos, programas, subsidios o transferencias económicas. Por el contrario, se optimizan los recursos generados por el propio funcionamiento del registro, permitiendo su reinversión en el fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de prestar el servicio registral.

Por consiguiente, y en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se puede afirmar que el presente proyecto no representa impacto fiscal adicional y, por tanto, es plenamente compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin que se requiera la incorporación de nuevas fuentes de ingreso ni la modificación de las proyecciones presupuestales existentes.

7. RELACIÓN POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como aquella situación en la cual la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo pueda generar un beneficio

particular, actual y directo a favor del congresista. En desarrollo de esta disposición, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el conflicto de interés se configura cuando concurren los siguientes elementos:

- a) La existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral– del congresista en la deliberación o decisión sobre un tema específico a cargo del Congreso.
- b) La participación efectiva del congresista en dicha deliberación o decisión.
- c) Que el interés sea directo, no eventual ni hipotético.
- d) Que dicho interés sea actual.
- e) Que el beneficio resultante sea particular y no general.

En armonía con esta interpretación, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o actos legislativos de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, siempre que el voto sea negativo y mantenga la normatividad vigente.

Así mismo, según reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista conflicto de interés debe verificarse un beneficio individual, concreto, actual y directo. Por tanto, si el beneficio es general, como ocurre con las iniciativas legislativas de alcance institucional o estructural, no se configura la causal de impedimento. Aceptar lo contrario implicaría impedir la participación del Congreso en prácticamente cualquier deliberación normativa, en la medida en que todas las leyes tienen, en alguna medida, efectos generales que podrían coincidir con intereses sectoriales o territoriales.

Aplicando dicho análisis al presente proyecto de ley, orientado a modificar el artículo 39 de la Ley 1676 de 2013 para precisar los roles funcionales

entre las Cámaras de Comercio y su confederación, consolidar la autonomía operativa de las primeras, y establecer condiciones de transparencia y equidad en la administración del Registro de Garantías Mobiliarias, no se configura ningún tipo de conflicto de interés para los congresistas que participen en su estudio y votación.

Esto se debe a que:

- Se trata de una iniciativa de carácter general, cuyo objeto es fortalecer un mecanismo registral de naturaleza pública y aplicable a todo el territorio nacional, sin distinciones individuales ni beneficios específicos a favor de los legisladores.
- El proyecto no crea cargos, beneficios personales, ni privilegios contractuales a favor de congresistas, ni afecta de forma directa su situación jurídica.
- Las medidas propuestas están orientadas a garantizar la transparencia institucional, la eficiencia del sistema registral y la distribución equitativa de funciones y recursos públicos, en el marco de los principios constitucionales que rigen la función administrativa (artículo 209 C. P.).

Por tanto, y en línea con lo establecido por la Ley 2003 de 2019, este proyecto se encuentra excluido de la hipótesis normativa que daría lugar a la configuración de un conflicto de interés, ya que se trata de una regulación con alcance general y efectos institucionales, cuyo contenido normativo no implica beneficio individual ni directo para ningún miembro del Congreso.

Lo anterior se expone sin perjuicio del deber individual de cada congresista de examinar, en cada caso concreto, la eventual existencia de hechos generadores de conflicto de interés, y de declararlos oportunamente, conforme a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992:

“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1676 de 2013 con el fin de garantizar la equidad, el equilibrio institucional y la igualdad en el ejercicio de las funciones registrales de las Cámaras de Comercio en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>De igual manera, se busca garantizar y respetar los roles asignados por la ley a cada Cámara de Comercio, reconociendo su autonomía operativa y funcional, así como establecer de forma clara el rol de apoyo, articulación y consolidación tecnológica que corresponde a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), sin que ello implique duplicidad o competencia con las funciones propias de las cámaras en el nivel territorial.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	


TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3 del artículo 39 de la Ley 1676 de 2013, el cual quedará así:</p> <p>3. El registro se llevará a cabo por cada una de las Cámaras de Comercio en su respectiva jurisdicción y será consolidado, de manera gratuita, a través del Registro Único Empresarial y Social (RUES) por la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), sin que ello genere cobro alguno a las Cámaras de Comercio ni a los usuarios del sistema.</p> <p>La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio pondrá a disposición de las cámaras la plataforma tecnológica de forma gratuita para la gestión del registro y del recaudo en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>Los recursos recaudados por este concepto serán destinados exclusivamente al fortalecimiento institucional y al cumplimiento de las funciones normativas asignadas a cada cámara de comercio por la ley.</p>	Sin modificaciones.	
<p>Artículo 3°. Vigilancia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto Ley 400 de 2014, la Superintendencia de Sociedades será la autoridad competente para ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las Cámaras de Comercio en el marco de sus funciones relativas al Registro de Garantías Mobiliarias.</p> <p>La Superintendencia velará por que dichas funciones se desarrollen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, equidad, transparencia, igualdad institucional y respeto por las competencias asignadas a cada entidad.</p> <p>Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Superintendencia de Sociedades publicará un informe anual de seguimiento sobre el estado, avance y retos de la implementación del Registro de Garantías Mobiliarias en todo el territorio nacional. Dicho informe deberá ser enviado a cada Cámara de Comercio.</p>	Sin modificaciones.	
<p>Artículo 4°. Naturaleza pública de los recursos y control fiscal. Los recursos recaudados por concepto del Registro de Garantías Mobiliarias tienen naturaleza pública, por lo cual las Cámaras de Comercio y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) deberán garantizar su administración bajo los principios de legalidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad.</p> <p>La Contraloría General de la República ejercerá vigilancia fiscal sobre dichos recursos, y para tal fin, las entidades responsables deberán rendir informes periódicos sobre su gestión, ejecución y destinación, conforme al marco legal vigente y a los estándares de control fiscal aplicables a los recursos públicos.</p>	Sin modificaciones.	
<p>Artículo 5°. Naturaleza especial y diferenciada del Registro de Garantías Mobiliarias. El Registro de Garantías Mobiliarias, creado por la Ley 1676 de 2013, constituye un mecanismo técnico y funcionalmente independiente del registro mercantil, destinado exclusivamente a garantizar la publicidad y la oponibilidad de las garantías mobiliarias frente a terceros.</p> <p>En consecuencia, no está sujeto a las disposiciones del artículo 28 del Código de Comercio, ni forma parte del registro mercantil, ni genera obligaciones, cobros o efectos derivados de dicho régimen. Su aplicación y operación se rigen exclusivamente por la normativa especial que lo regula.</p>	Sin modificaciones.	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 6°. Vigencia y régimen de transición. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Para efectos de su implementación, se establece un período de transición de tres (3) meses, contado a partir de su promulgación, durante el cual el Gobierno nacional, en coordinación con la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y las Cámaras de Comercio, deberá garantizar el traslado progresivo y coordinado de las funciones operativas del registro a las Cámaras de Comercio en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>Durante este término, deberá asegurarse la continuidad del servicio, sin perjuicio de la entrada en vigencia plena del nuevo régimen al finalizar dicho plazo.</p>	Sin modificaciones.	

9. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de Primer Debate **Positiva** , y en consecuencia solicitarles a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, **Aprobar** en primer debate el Proyecto de Ley número 080 del 2025, *por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el registro de garantías mobiliarias y dicta otras disposiciones.*

Atentamente,



ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico PDA

10. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DEL 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el registro de garantías mobiliarias y dicta otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1676 de 2013 con el fin de garantizar la equidad, el equilibrio institucional y la igualdad en el ejercicio de las funciones registrales de las Cámaras de Comercio en sus respectivas jurisdicciones.

De igual manera, se busca garantizar y respetar los roles asignados por la ley a cada cámara de comercio, reconociendo su autonomía operativa y funcional, así como establecer de forma clara el rol de apoyo, articulación y consolidación tecnológica que corresponde a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), sin que ello implique duplicidad o competencia con las funciones propias de las cámaras en el nivel territorial.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3 del artículo 39 de la Ley 1676 de 2013, el cual quedará así:

3. El registro se llevará a cabo por cada una de las Cámaras de Comercio en su respectiva jurisdicción y será consolidado, de manera gratuita, a través del Registro Único Empresarial y Social (RUES) por la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), sin que ello genere cobro alguno a las Cámaras de Comercio ni a los usuarios del sistema.

La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio pondrá a disposición de las cámaras la plataforma tecnológica de forma gratuita para la gestión del registro y del recaudo en sus respectivas jurisdicciones.

Los recursos recaudados por este concepto serán destinados exclusivamente al fortalecimiento institucional y al cumplimiento de las funciones normativas asignadas a cada cámara de comercio por la ley.

Artículo 3°. Vigilancia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto Ley 400 de 2014, la Superintendencia de Sociedades será la autoridad competente para ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las Cámaras de Comercio en el marco de sus funciones relativas al Registro de Garantías Mobiliarias.

La Superintendencia velará por que dichas funciones se desarrollen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, equidad, transparencia, igualdad institucional y respeto por las competencias asignadas a cada entidad.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Superintendencia de Sociedades

publicará un informe anual de seguimiento sobre el estado, avance y retos de la implementación del Registro de Garantías Mobiliarias en todo el territorio nacional. Dicho informe deberá ser enviado a cada Cámara de Comercio.

Artículo 4°. Naturaleza pública de los recursos y control fiscal. Los recursos recaudados por concepto del Registro de Garantías Mobiliarias tienen naturaleza pública, por lo cual las Cámaras de Comercio y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) deberán garantizar su administración bajo los principios de legalidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad.

La Contraloría General de la República ejercerá vigilancia fiscal sobre dichos recursos, y para tal fin, las entidades responsables deberán rendir informes periódicos sobre su gestión, ejecución y destinación, conforme al marco legal vigente y a los estándares de control fiscal aplicables a los recursos públicos.

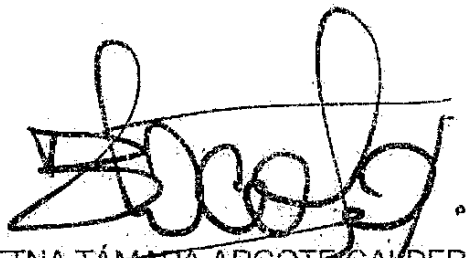
Artículo 5°. Naturaleza especial y diferenciada del Registro de Garantías Mobiliarias. El Registro de Garantías Mobiliarias, creado por la Ley 1676 de 2013, constituye un mecanismo técnico y funcionalmente independiente del registro mercantil, destinado exclusivamente a garantizar la publicidad y la oponibilidad de las garantías mobiliarias frente a terceros.

En consecuencia, no está sujeto a las disposiciones del artículo 28 del Código de Comercio, ni forma parte del registro mercantil, ni genera obligaciones, cobros o efectos derivados de dicho régimen. Su aplicación y operación se rigen exclusivamente por la normativa especial que lo regula.

Artículo 6°. Vigencia y régimen de transición. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. Para efectos de su implementación, se establece un período de transición de tres (3) meses, contado a partir de su promulgación, durante el cual el Gobierno nacional, en coordinación con la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y las Cámaras de Comercio, deberá garantizar el traslado progresivo y coordinado de las funciones operativas del registro a las Cámaras de Comercio en sus respectivas jurisdicciones.

Durante este término, deberá asegurarse la continuidad del servicio, sin perjuicio de la entrada en vigencia plena del nuevo régimen al finalizar dicho plazo.

Atentamente,


ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico PDA

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 14 de noviembre de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.080 de 2025 Cámara, “**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1676 DE 2013 Y SE ESTABLECE EL MARCO DE ACCIÓN PARA LAS CÁMARAS DE COMERCIO Y SU CONFEDERACIÓN EN EL REGISTRO DE GARANTÍAS MOBILIARIAS Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES**”, suscrito por la Honorable Representante a la Cámara ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 080 DE 2025 CÁMARA**

por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el Registro de Garantías Mobiliarias y dicta otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 4 de 2025

Doctor

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Presidenta

**COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE**

Cámara de Representantes

Ciudad

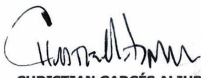
Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 080 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su Confederación en el Registro de Garantías Mobiliarias y dicta otras disposiciones.


Respetado Presidente:


De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley número 080 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el**

marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el Registro de Garantías Mobiliarias y dicta otras disposiciones.

De los Honorables Congresistas,


CHRISTIAN GARCÉS ALJURE
Ponente


ETKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Ponente


SANDRA ARISTIZÁBAL SALEG
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el Registro de Garantías Mobiliarias y dicta otras disposiciones.

El informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

- I. Antecedentes del proyecto de ley
- II. Objeto del proyecto de ley
- III. Contenido del proyecto de ley
- IV. Consideraciones de los ponentes
- V. Aspectos Jurídicos
- VI. Impacto fiscal
- VII. Conflicto de intereses
- VIII. Proposición

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 080 de 2025 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su Confederación en el Registro de Garantías Mobiliarias y dicta otras disposiciones*, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 4 de septiembre de 2025, por los honorables Representantes, *Etna Támara Argote Calderón y Hugo Alfonso Archila Suárez*, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1331 de 2025.

Asimismo, se publicó Fe de Erratas modificando el artículo 3° del Proyecto de Ley número 080 en la *Gaceta del Congreso* número 1438 de 2025. Lo anterior, debido a que el texto radicado se redactó equivocadamente en el artículo 3° que hace referencia a la vigilancia; así, se mencionó el artículo 4° del Decreto Ley 400 de 2014, cuando realmente es el artículo 40 del mismo decreto ley. Igualmente, al mencionar a la Institución encargada de dicha vigilancia, erróneamente se mencionó a la Superintendencia de Industria y Comercio, pues el artículo 40 de dicho decreto ley hace referencia es a la Superintendencia de Sociedades.

El 12 de septiembre de 2025 la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante Oficio número C.T.C.P. 3.3-245-25C designó como ponentes a los honorables Representantes *Christian Munir Garcés Aljure, Etna Támara Argote Calderón, Hugo Alfonso Archila Suárez y Sandra Bibiana Aristizábal Saleg.*

Una vez notificados, se procedió a solicitar concepto jurídico al Ministerio de Hacienda para que, en el ejercicio de sus funciones y sus competencias, presenten concepto respecto al impacto fiscal que pueda generar este proyecto de ley.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar el artículo 39 de la Ley 1676 de 2013, con el fin de establecer con claridad y precisión los roles funcionales y jurídicos de las Cámaras de Comercio y de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) en el marco del Registro de Garantías Mobiliarias.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de 6 artículos incluyendo la vigencia.

El artículo primero se establece el objeto de la iniciativa.

El artículo segundo modifica el numeral 3 del artículo 39 de la Ley 1676 de 2013.

El artículo tercero establece la vigilancia.

El artículo cuarto trata sobre la naturaleza pública de los recursos y control fiscal.

El artículo quinto trata sobre la naturaleza especial y diferenciada del Registro de Garantías Mobiliarias.

El artículo sexto trata sobre la vigencia y el régimen de transición

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

De acuerdo con la Ley 1676 de 2013 y el Decreto número 1835 de 2015 que la reglamenta, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), en calidad de administrador del Servicio de Garantías Mobiliarias, administra la plataforma del Servicio de Garantías Mobiliarias, la cual, funciona como un repositorio digital de información a través del cual, los diferentes financiadores o acreedores garantizados publicitan las garantías mobiliarias de su interés, para efectos de oponibilidad, prelación y posibilidad de ejecución.

En ese sentido, el Proyecto de Ley número 080 de 2025, *por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su Confederación en el registro de garantías mobiliarias y se dictan otras disposiciones*, busca modificar la Ley 1676 de 2013 en materia del Servicio de Garantías Mobiliarias, transfiriendo a las Cámaras de Comercio la función operativa y administrativa del registro y limitando el rol de Confecámaras a un soporte tecnológico.

No obstante, un análisis a la luz del funcionamiento actual del Servicio de Garantías Mobiliarias y de su impacto económico y social evidencia que dicha propuesta resulta inconveniente. La iniciativa desconoce los avances alcanzados en la **última** década y plantea riesgos significativos en términos de eficiencia, costos, transparencia y sostenibilidad del sistema.

Por el contrario, la experiencia demuestra que el Servicio de Garantías Mobiliarias administrado por Confecámaras constituye un modelo moderno, eficiente y reconocido para la publicidad de las garantías mobiliarias por parte de los distintos financiadores.

Por lo anterior, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones al respecto:

Antecedentes del Servicio de Garantías Mobiliarias en Colombia

La ausencia de un sistema moderno y eficiente para publicitar las garantías mobiliarias dificultó por muchos años el acceso al crédito y restringía el uso de bienes muebles como respaldo financiero. Entre 1971 y 2010 apenas se inscribieron 40.000 prendas en el Registro Mercantil, lo que reflejaba la baja utilización de este mecanismo. En consecuencia, hacia 2012 -previo a la entrada en vigencia del Régimen de Garantías Mobiliarias- Colombia ocupaba el puesto 67 entre 183 economías en el **índice** de obtención de crédito del **Doing Business**.

El sistema anterior adolecía de problemas estructurales: la prenda rara vez se publicitaba, salvo al momento de su ejecución, lo que obligaba a acudir a procesos judiciales lentos e ineficientes. Además, las hipotecas eran el mecanismo de preferencia para respaldar obligaciones crediticias, lo que excluía a miles de empresas que no contaban con este tipo de activos. Esta limitación, aún hoy vigente, resulta especialmente grave considerando que cerca del 93% del tejido empresarial colombiano corresponde a microempresas.

En un contexto global, ya para 2010 existían referentes internacionales de sistemas de garantías mobiliarias, como la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), y la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos (OEA), adoptadas en diferentes países. Inspirado en estas experiencias, Colombia, a través de una Comisión Redactora que se instaló en el año 2010, liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Superintendencia de Sociedades, con el apoyo de reconocidos juristas, promulgó la Ley 1676 de 2013, que entró en vigencia el 20 de agosto de ese año, y puso en marcha el Servicio de Garantías Mobiliarias el 4 de marzo de 2014. En sus primeros seis meses de operación, se migraron de manera gratuita 812.600 prendas constituidas bajo el régimen anterior. Los resultados fueron inmediatos: para 2017, Colombia ascendió al segundo lugar entre 190 economías en el índice de obtención de crédito del Doing Business,

consolidándose como un referente regional en la materia.

Ahora bien, el Régimen de Garantías Mobiliarias en Colombia, configurado a través de la Ley 1676 de 2013 y el Decreto número 1835 de 2015, con el objeto de promover el acceso al crédito, se desarrolla a través de tres elementos fundamentales:

- Ampliación del espectro de bienes muebles susceptibles de ser entregados como garantía mobiliaria sobre acciones, derechos u obligaciones susceptibles de valoración pecuniaria al momento de su constitución.
- Sistema de inscripción de las garantías mobiliarias a través de un servicio electrónico y accesible, que permite la publicidad, oponibilidad y prelación universal de las garantías mobiliarias.
- Mecanismos extrajudiciales de las garantías mobiliarias que permiten la recuperación rápida de la obligación ante el eventual incumplimiento del deudor: el pago directo, y la ejecución especial de la garantía que se desarrolla a través de los Centros de Conciliación de las Cámaras de Comercio.

En efecto, uno de los pilares fundamentales a través de los cuales se cimienta el sistema de garantías mobiliarias en Colombia, desde su configuración, corresponde a la operación del Servicio de Garantías Mobiliarias, el cual, de acuerdo al artículo 38 de la Ley 1676 de 2013, corresponde a un sistema de archivo electrónico, que tiene por objeto dar publicidad a través de Internet, a las operaciones de inscripción inicial, modificación, prórroga, cancelación, transferencia y ejecución respecto de garantías mobiliarias, optimizando costos de transacción para la garantía, sin la exigencia de requisitos adicionales para su perfeccionamiento y existencia.

Impacto del modelo centralizado en el Servicio de Garantías Mobiliarias

Contrario a lo señalado en la justificación del proyecto de ley, en la cual se manifiestan supuestas “disfuncionalidades” del Servicio de Garantías Mobiliarias, es preciso destacar que la centralización del modelo ha generado el siguiente impacto positivo:

- En diez años se han inscrito más de 2,5 millones de garantías, beneficiando a cerca de 1,8 millones de empresarios y personas naturales.
- Aproximadamente, el 92% de las empresas que accedieron a crédito con garantía mobiliaria son MiPymes, lo que demuestra que el sistema cumple su objetivo de inclusión financiera.
- El modelo actual ha garantizado precios razonables y competitivos, incluso al compararlos con referentes internacionales, cuya actualización anual en relación con la tarifa derivada de los diferentes servicios, se ajusta siguiendo los parámetros de la norma, esto es, únicamente por IPC, evitando costos desproporcionados.
- La operación tecnológica centralizada ha permitido eficiencia, seguridad jurídica y

trazabilidad, elementos reconocidos incluso en publicaciones internacionales.

- El 10% de créditos otorgados en la vigencia 2014-2024 respecto de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, ha sido respaldado con garantía mobiliaria.

- El proyecto de ley desconoce estos logros al pretender fragmentar la operación, debilitando la homogeneidad y confiabilidad alcanzada.

Riesgos de fragmentación y pérdida de eficiencia

El actual esquema centralizado garantiza interoperabilidad con el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), el Registro Único Nacional de Operadores de Libranza (Runeol) y el Registro de Bienes de Propiedad Industrial que opera la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), permitiendo así la consistencia e integridad de la información que se encuentra en el Servicio.

Si cada Cámara de Comercio asumiera la administración del Servicio de Garantías Mobiliarias:

- Se generaría fragmentación tecnológica, con riesgos de fallas y problemas de interoperabilidad.

- Se comprometería la ciberseguridad, actualmente respaldada en infraestructura robusta y con estándares internacionales probados de contingencia y continuidad.

- Aumentarían los costos operativos, lo que podría trasladarse a los usuarios, afectando directamente la competitividad de las MiPymes, y del sistema de garantías mobiliarias en un todo.

Impacto negativo en las principales banderas del actual sistema

- Impulso a mujeres empresarias: Cerca del 58% de las personas naturales que acceden a crédito con garantía mobiliaria son mujeres, mostrando una fuerte capacidad de cierre de brechas de género.

- Apoyo a las MiPymes: Aproximadamente, el 92% de las empresas beneficiadas son MiPymes, especialmente de sectores productivos dinámicos, lo que ha permitido que actores tradicionalmente excluidos accedan a crédito en condiciones competitivas.

- Crecimiento y permanencia: las empresas que utilizan este mecanismo tienen una tasa de supervivencia a cinco años en promedio del 57.6%, frente a un 33.4% de quienes no lo usan. Además, muchas duplicaron sus activos tras acceder al crédito.

- La centralización evita asimetrías territoriales y garantiza que todos los usuarios accedan a un servicio homogéneo, sin importar la región.

Un cambio de esta magnitud en el Servicio de Garantías Mobiliarias pondría en riesgo estas dinámicas de equidad de género, movilidad y supervivencia, al afectar la confiabilidad y el acceso

de los usuarios al crédito formal. Es decir, expondría al sistema de crédito en Colombia a un grave retroceso y dejaría en entredicho lo conseguido en la **última** década.

Reconocimiento internacional y competitividad

El actual modelo colombiano es citado como ejemplo en la literatura financiera internacional por su simplicidad, acceso y bajo costo. Alterar la estructura operativa restaría competitividad al país, devolviéndolo a esquemas de descentralización ineficientes como los que existían antes de 2013, cuando el sistema era fragmentado y poco transparente.

Ley 2470 de 2025 y la denominación del Servicio de Garantías Mobiliarias como un servicio de naturaleza privada

La Ley 2470 del 2 de julio de 2025, publicada en la Edición número 53.169 del **Diario Oficial**, estableció con claridad la naturaleza jurídica de las garantías mobiliarias. En efecto, el inciso segundo del numeral i) del artículo 3° dispone expresamente que la anotación de garantías mobiliarias prevista en la Ley 1676 de 2013 constituye un servicio, precisando que “los derechos de este servicio para todos los efectos son un precio fijo y razonable a cargo de la entidad financiadora”.

En consecuencia, resulta jurídicamente impreciso e incorrecto calificar dicho mecanismo como un “registro”, pues esta denominación no refleja su verdadera esencia normativa. No se trata de un registro público en los términos del Código de Comercio, sino de un servicio de naturaleza especial, diseñado para garantizar la publicidad y la oponibilidad de las garantías mobiliarias en un entorno tecnológico centralizado.

De esta manera, la Ley 2470 de 2025 otorga una fuerza interpretativa vinculante, al precisar que lo previsto en la Ley 1676 de 2013 corresponde al Servicio de Garantías Mobiliarias (SGM), diferenciándolo expresamente de los registros públicos tradicionales y reafirmando su carácter particular y autónomo dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

En atención a las anteriores consideraciones, concluimos que el Proyecto de Ley número 080 de 2025 resulta inconveniente, pues parte de un diagnóstico incompleto e impreciso, y desconoce la evidencia empírica que respalda la efectividad del modelo vigente. La centralización en Confecámaras, como gremio que articula a las 58 Cámaras de Comercio del país, ha garantizado bajos costos, seguridad tecnológica, equidad en el acceso y una mayor inclusión financiera, especialmente para las MiPymes.

La fragmentación de la operación entre las diferentes Cámaras de Comercio generaría riesgos en materia de eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y competitividad internacional, comprometiendo una de las reformas más exitosas

de los **últimos** años en el acceso al crédito en Colombia.

Adicionalmente, implicaría mayores costos de transacción y dificultades en la consolidación de la información, precisamente en un sistema diseñado para otorgar seguridad jurídica a la oponibilidad y prelación de las garantías frente a terceros. Todo ello pondría en riesgo la publicidad inmediata de las garantías, debilitando un principio esencial del modelo actual.

Las consecuencias serían particularmente graves para los acreedores y, en especial, para el sector financiero, que ha venido depositando creciente confianza en este mecanismo como herramienta eficaz para respaldar el crédito.

V. ASPECTOS JURÍDICOS

En este punto resulta indispensable destacar las razones jurídicas y de conveniencia que motivaron la creación de lo que hoy se conoce como la Ley de Garantías Mobiliarias, las cuales fueron expresamente consignadas en las ponencias legislativas del proyecto y constituyen el fundamento que justifica la instauración de un sistema unificado y centralizado de registro de garantías mobiliarias.

Como se ha señalado, el proyecto de ley se concibió como una reforma integral destinada a actualizar, conceptualizar y modernizar el régimen jurídico aplicable a las garantías mobiliarias en Colombia. Su propósito principal fue ampliar el acceso al crédito, en particular para las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante la adecuación del derecho nacional a los estándares internacionales, con el fin de fortalecer la competitividad empresarial y permitir la participación en condiciones de igualdad en los mercados globales.

Asimismo, la aprobación de dicha iniciativa legislativa respondía a la necesidad de mejorar la calificación de Colombia en el indicador de “obtención de crédito” del informe *Doing Business* del Banco Mundial. Para ello, resultaba esencial dotar al país de un sistema de registro de garantías moderno, unificado y accesible electrónicamente, que superara la dispersión normativa y la fragmentación institucional del anterior sistema registral, el cual generaba inseguridad jurídica e incertidumbre sobre la oponibilidad de los derechos de garantía.

La redacción del proyecto tomó como referencia los más altos estándares internacionales, particularmente los contenidos en la Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias de la OEA y en los lineamientos de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). En atención a estas directrices, se estableció la creación de un Registro Único y Electrónico de Garantías Mobiliarias, con las siguientes características esenciales:

1. Sistema de archivo público y de alcance nacional: el Registro permite el acceso público a la información, operando de manera centralizada en todo el territorio nacional; La publicidad constituye

la condición esencial para la oponibilidad de la garantía frente a terceros.

Siguiendo las directrices de la Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias (LMOEA), la legislación nacional establece un sistema registral que permite dar a conocer los derechos conferidos por la garantía, determinando con precisión el grado de prelación entre acreedores y otorgando seguridad jurídica a las transacciones. En consecuencia, los derechos derivados de una garantía mobiliaria solo adquieren efectos *erga omnes* cuando han sido debidamente publicitados mediante su inscripción en el registro.

2. Funcionamiento electrónico: su operación se realiza exclusivamente a través de Internet, garantizando inmediatez, trazabilidad y transparencia en la consulta de la información.

3. Organización de naturaleza personal: el registro se estructura en función de la identificación del garante, a quien se le asigna un folio electrónico individual y de carácter global.

4. Prelación Objetiva: el registro establece una relación entre acreedores basada en el momento de la inscripción de la garantía en el Registro. La fecha y hora de inscripción confieren una referencia temporal verificable y objetiva, que determina la prioridad de los derechos de los acreedores y permite aplicar de forma uniforme las normas de prelación crediticia. Este principio otorga certeza jurídica y elimina la discrecionalidad en la resolución de conflictos de prioridad.

5. Modelo de Registro por Avisos: el sistema adopta un esquema de registro por avisos o formularios, que busca garantizar la publicidad de las garantías mobiliarias. Este modelo simplifica los procedimientos, reduce costos y agiliza las operaciones de crédito, fortaleciendo la transparencia del sistema.

6. Valor Probatorio de los Documentos: los avisos inscritos, así como los archivos electrónicos y certificaciones expedidos por el Registro, tienen la calidad de documentos públicos y constituyen plena prueba en juicio. Esta característica dota al sistema de una presunción de autenticidad y veracidad que fortalece la seguridad jurídica de las partes intervinientes.

7. Unificación Procesal y Naturaleza Ejecutiva: con el fin de garantizar la eficiencia judicial, la ley confiere carácter de título ejecutivo al formulario registral de ejecución o restitución debidamente inscrito. De esta forma, se otorga al acreedor una herramienta ágil y eficaz para la recuperación de su crédito, eliminando trámites innecesarios y fortaleciendo la efectividad de las garantías mobiliarias.

Lo anterior encuentra legitimidad en un sólido conjunto de instrumentos de armonización internacional, que orientaron la política legislativa colombiana en materia de garantías mobiliarias.

Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias (LMOEA)

Constituye el texto fundacional del sistema. El fundamento jurídico más relevante proviene del mandato expreso contenido en esta ley, conforme al cual todo Estado que la adopte “deberá crear un sistema de registro único y uniforme aplicable a todas las formas de garantías mobiliarias existentes en su ordenamiento”.

“Artículo 1º. La presente Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias (en lo sucesivo la “Ley”) tiene por objeto regular garantías mobiliarias para garantizar obligaciones de toda naturaleza, presentes o futuras, determinadas o determinables. Un Estado podrá declarar que esta ley no se aplica a ciertos tipos de bienes muebles que expresamente indiquen en el presente texto.

Un Estado que adopte esta ley deberá crear un sistema de registro único y uniforme aplicable a toda figura de garantías mobiliarias existente dentro del marco jurídico local, para dar efecto a esta ley”.

Este sistema está diseñado para optimizar las funcionalidades establecidas en su Título IV (artículos 35 a 46) donde se establece los objetivos esenciales de estandarización de los aspectos documentales y registrales de las garantías mobiliarias, proponiendo la creación de un registro uniforme y público como instrumento de transparencia y prelación.

- **Reglamento Modelo para el Registro de Garantías Mobiliarias (RMROEA):** este reglamento complementa la Ley Modelo, describiendo la estructura, funciones y procedimientos que debe observar un registro moderno. Entre sus aportes destacan la definición de los procedimientos de inscripción, los deberes del registrador y el alcance de la información registral.

Sobre este reglamento se destaca lo señalado en su exposición de motivos sobre la función del establecimiento del registro así *“la función del Registro consiste en brindar publicidad a las garantías mobiliarias según lo dispuesto por distintos artículos de la Ley Modelo. La Inscripción ante el Registro resulta una característica principal a efectos de la estructura de la Ley Modelo en lo que refiere a la prioridad vinculada con las garantías mobiliarias sobre la mayor parte de los bienes en garantía”.*

- **Instrumentos de la CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional):** la CNUDMI ha desarrollado guías y modelos que consolidan las mejores prácticas internacionales en materia de operaciones garantizadas, entre ellas:

- **Guía Legislativa sobre las Operaciones Garantizadas (2007)**

En la que se establece que:

“La mayoría de los Estados no tienen un registro general centralizado para las garantías reales sobre todos los tipos de bienes muebles. Por lo tanto, la

creación de un sistema de registro general para las garantías reales constituidas sobre bienes muebles puede suponer un cambio significativo. Algunos Estados tienen registros de la propiedad de bienes específicos y de los gravámenes que pesan sobre ellos, como los registros de buques, aeronaves o vehículos motorizados. Otros Estados cuentan con múltiples registros de la propiedad de bienes que se basan en la categoría del bien, el tipo de otorgante o el tipo de acreedor.

Muchos Estados exigen la inscripción registral de los documentos específicos acreditativos de la constitución de la garantía real o que dichos documentos se adjunten a toda solicitud de inscripción.

El registro general de garantías reales que se recomienda en la guía es muy distinto de los ejemplos de registros existentes que acaban de señalarse. En primer lugar, conforme a lo recomendado, habría que establecer un único registro central en el que se inscribieran todas las garantías reales constituidas sobre todos los tipos de bienes muebles.

En segundo lugar, la inscripción se efectuaría presentando una simple notificación en la que se indicaran sólo los detalles más importantes del acuerdo de garantía; el solicitante de la inscripción no estaría obligado a presentar la documentación pertinente sobre la garantía ni a probar de algún otro modo su existencia. Con este tipo de registro se pretende, por tanto, paliar la ineficiencia, los gastos y los retrasos causados por la diversidad de enfoques y la multiplicidad de registros”.

- **Guía para la Creación de un Registro de Garantías Reales (2013),** que establece los protocolos para el establecimiento de la implementación del sistema de registro y el registro de las garantías.

Todos estos documentos refuerzan la necesidad de un Sistema Unificado de Registro de Garantías Mobiliarias surge, entonces, como respuesta a la fragmentación y obsolescencia del régimen anterior, ofreciendo un marco jurídico coherente, eficiente y alineado con los estándares internacionales. Su finalidad esencial es asegurar la certeza jurídica y la protección de los derechos de los acreedores mediante un único mecanismo de publicidad simple, transparente y universal, conforme a los principios rectores de la LMOEA, la CNUDMI y demás instrumentos internacionales de armonización jurídica.

VI. IMPACTO FISCAL

Como ha sido expuesto por el autor en su proyecto de ley, esta iniciativa legislativa, no genera un impacto fiscal. En tal sentido, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se solicitó concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a esta iniciativa que, en todo caso, tal como reza la ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo

durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

Los autores señalan que, de acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial, el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal adicional, dado que no ordena nuevas apropiaciones presupuestales, no crea beneficios tributarios, ni implica erogaciones extraordinarias para el Estado. Su implementación se limita a modificar el régimen legal existente sobre el funcionamiento del Registro de Garantías Mobiliarias, reafirmando las competencias de las Cámaras de Comercio en su jurisdicción, y estableciendo lineamientos para el uso gratuito de una plataforma tecnológica ya existente.

Asimismo, aclaran que, la aplicación del proyecto no requiere recursos distintos a los ya asignados en los presupuestos de las entidades involucradas, ni obliga al Gobierno nacional o a las entidades del sector público a destinar nuevas partidas. Lo que se propone es una redistribución institucional de competencias, en la cual se garantiza el principio de eficiencia del gasto público, mediante el fortalecimiento de las capacidades ya existentes de las Cámaras de Comercio.

Además, los autores resaltan que no se crean nuevas estructuras administrativas ni se establecen cargos, programas, subsidios o transferencias económicas. Por el contrario, se optimizan los recursos generados por el propio funcionamiento del registro, permitiendo su reinversión en el fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de prestar el servicio registral.

Por consiguiente, los autores afirman, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto no representa impacto fiscal adicional y, es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin que se requiera la incorporación de nuevas fuentes de ingreso ni la modificación de las proyecciones presupuestales existentes.

Además, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

i) Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender

***esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;* (Negrita y subrayado por fuera de texto).**

iii) *En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’;* y

iv) *El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, como coordinador ponente de estas iniciativas legislativas acumuladas, recurri al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando emitir concepto frente a este proyecto de ley y considerando que, si bien, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la

previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: “...***los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda...***”.

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

En tal sentido, se solicita dar trámite al proyecto de ley considerando que el día 29 de octubre del año en curso, se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se está a la espera de la respuesta por parte de esta cartera.

VII. CONFLICTOS DE INTERESES

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “***Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992***”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “...***las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...***” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

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

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

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

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

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

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley NO genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal y abstracta que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional que no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia de ARCHIVO para primer debate y en consecuencia proponemos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes ***dar primer debate y archivar el Proyecto de Ley número 080 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el Registro de Garantías Mobiliarias y dicta otras disposiciones.***

De los Honorables Representantes,

CHRISTIAN GARCÉS ALJURE
Ponente

ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Ponente

SANDRA ARISTIZÁBAL SALEG
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 18 de noviembre de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia *negativa* para Primer Debate del Proyecto de Ley No.080 de 2025 Cámara, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1676 DE 2013 Y SE ESTABLECE EL MARCO DE ACCIÓN PARA LAS CÁMARAS DE COMERCIO Y SU CONFEDERACIÓN EN EL REGISTRO DE GARANTÍAS MOBILIARIAS Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES”, suscrito por los Honorables Representantes a la Cámara SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE y ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaría General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE
LEY NÚMERO 283 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 20 de 2025

Doctor

WILMER YAIR CASTELLANOS
HERNÁNDEZ

PRESIDENTE

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 283 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la

honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 283 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto y contenido del proyecto de ley
- III. Justificación de la Ponencia Negativa
- IV. Impacto Fiscal
- V. Conflicto de interés
- VI. Proposición

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 1º de septiembre de 2025 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Germán Ávila Plazas y allegado a la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara el 18 de septiembre de 2025.

En concordancia, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente designó como coordinadores ponentes a los honorables Representantes *Carlos Arturo Vallejo Beltrán, Kelyn Johana González Duarte, Wilmer Yair Castellanos Hernández Duarte, Jorge Hernán Bastidas Rosero y Saray Elena Robayo Bechara* y como ponentes a los honorables Representantes *Ángela María Vergara González, Diógenes Quintero Amaya, Katherine Miranda Peña, Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Leonardo de Jesús Gallego Arroyave y María del Mar Pizarro García*, quienes deberán rendir informe para el primer debate del presente proyecto de ley ante la plenaria de las Comisiones Económicas Conjuntas.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad con lo establecido en el artículo 347 de la Constitución Política, esta ley tiene por objeto dictar una serie de normas cuya implementación conjunta permitan la financiación del Presupuesto General de la Nación, con medidas que contribuyan a reducir el gasto tributario, equilibrar las finanzas públicas con énfasis en materias ambientales y de salud pública, y establecer mejoras en el proceso de fiscalización y operatividad del Sistema Tributario.

El proyecto cuenta con siete (95) artículos:

TÍTULO I

MEDIDAS ORIENTADAS A REDUCIR EL GASTO TRIBUTARIO

- **Artículo 1°.** *Es el objeto de la ley.* Busca modificar la naturaleza de impuestos existentes y crear nuevos gravámenes para fortalecer los ingresos corrientes de la nación.
- **Artículo 2°.** Precisa que los juegos de suerte y azar, incluidos los operados por internet, causan IVA; define responsable (el operador), base gravable y documentos equivalentes. Buscar actualizar el IVA en la industria de juegos (presencial y en línea), clarificar responsables y bases, y evitar elusión.
- **Artículo 3°.** Adiciona literal al artículo 421 ET para precisar tratamiento de cuotas de administración de propiedad horizontal y afiliaciones a no contribuyentes. Busca aclarar hechos no constitutivos de venta y reducir controversias sobre el gravamen.
- **Artículo 4°.** Modifica el artículo 462-2 ET sobre responsabilidad del IVA en parqueaderos y explotación de áreas comunes por personas jurídicas de PH (excluye PH residenciales). Busca identificar al responsable efectivo y mejorar el cumplimiento en estos servicios.
- **Artículo 5°.** Ajusta reglas de base gravable del IVA para combustibles en distribuidores minoristas y para AVGAS 100/130. Estandariza la formación de base gravable y cerrar arbitrajes en combustibles.
- **Artículo 6°.** Adiciona párrafo al artículo 468 ET: fija tarifas de IVA transitorias para gasolina y ACPM (10% y cronograma) y define tratamiento para bio-combustibles. Busca una transición ordenada hacia la tarifa general minimizando choques de precios.
- **Artículo 7°.** Modifica el artículo 465 ET para que el MME fije los precios de referencia para liquidar IVA en combustibles. Busca darle certeza a la base gravable y facilitar la fiscalización.
- **Artículo 8°.** Establece plazo máximo para remarcar precios tras los cambios de IVA. Busca proteger al consumidor y evitar incrementos injustificados durante el ajuste.
- **Artículo 9°.** Actualiza el artículo 468-1 ET (IVA 5%) para incluir bienes como baterías,

cargadores, repuestos y componentes para vehículos eléctricos, y sustitución de neveras en hogares 1–3. Tiene la intención de promover la transición energética y eficiencia sin exenciones totales.

- **Artículo 10.** Modifica el artículo 32 de la Ley 1816/2016: los licores, vinos y aperitivos (sujetos a consumo) quedan gravados con IVA general. Quiere alinear IVA y consumo, mejorar recaudo y coherencia tributaria.

- **Artículo 11.** Modifica el artículo 33 de la Ley 1816/2016: cede 5 puntos del IVA de licores a departamentos para salud; ordena compartir información DIAN-departamentos. Su objetivo fortalecer financiación territorial de salud y trazabilidad de datos.

TÍTULO II

RENTA, PATRIMONIO, GANANCIAS OCASIONALES Y CONSUMO (EQUILIBRIO FISCAL)

- **Artículo 12.** Modifica el par. 2 del artículo 20-3 ET (PES): opción de declarar 5% sobre ingresos brutos por bienes/servicios digitales desde el exterior y solicitar no retención (artículo 408 inc. 8). Quiere simplificar el cumplimiento de no residentes y cerrar brechas de recaudo digital.
- **Artículo 13.** Añade párrafo al artículo 23 ET: iglesias/confesiones religiosas con ingresos mercantiles son contribuyentes por esas rentas; deben separar cuentas; no aplica artículo 114-1; aplica artículo 177-1. Busca neutralidad y equidad: que las actividades comerciales tributen igual.
- **Artículo 14.** Ajusta par. 2 y 3 del artículo 240 ET: sector financiero liquida +15 puntos (tarifa total 50%); y puntos adicionales para ciertas actividades económicas. Propone reforzar progresividad del impuesto de renta corporativo según capacidad contributiva.
- **Artículo 15.** Modifica el artículo 241 ET: nueva tabla de renta para personas naturales con tarifa máxima 41% (>31.000 UVT). Quiere elevar la TET de altos ingresos y fortalecer progresividad.
- **Artículo 16.** Modifica el artículo 245 ET: dividendos a no residentes tributan al 30%. Busca alinear la tarifa con objetivos de equidad y recaudo.
- **Artículo 17.** Modifica el artículo 246 ET: dividendos a establecimientos permanentes tributan al 30%. Propone homogeneizar tratamiento de dividendos y cerrar arbitrajes.
- **Artículo 18.** Modifica el artículo 294-3 ET (impuesto al patrimonio): hecho generador desde 40.000 UVT. Quiere ampliar base del impuesto al patrimonio sobre los de mayor riqueza.
- **Artículo 19.** Ajusta tarifas marginales del patrimonio (tabla escalonada hasta 5% por encima de 2.000.000 UVT). Pretende hacer más efectivo y progresivo el gravamen a grandes patrimonios.
- **Artículo 20.** Cambia título del capítulo y el artículo 300 ET: ganancias ocasionales por activos

fijos poseídos mayor a 4 años; quiere clarificar fronteras entre renta y ganancia ocasional.

- **Artículo 21.** Modifica exenciones de ganancia ocasional (artículo 307 ET), priorizando vivienda VIS y topes (p.ej. 3.250 UVT). Pretende orientar la exención hacia fines sociales y de equidad.

- **Artículo 22.** Ajusta el artículo 317 ET: ganancias ocasionales de rifas, loterías, apuestas y similares que suben a 30%. Busca que ingresos extraordinarios aporten más al sistema tributario.

- **Artículo 23.** Modifica el artículo 383 ET (tabla de retención en la fuente para asalariados); incluye régimen transitorio hasta 1° de julio de 2026. Quiere alinear retención con la nueva tabla y facilitar transición.

- **Artículo 24.** Modifica el artículo 385 ET (procedimiento general para retención: base, cálculo, reglas por pagos no mensuales). Pretende dar claridad operativa al agente retenedor.

- **Artículo 25.** Modifica el artículo 512-1 ET: el consumo grava servicios de esparcimiento, culturales y deportivos cuando el valor supere 10 UVT; añade reglas. Busca cerrar el “hueco” de exclusión en servicios de alto valor y coherencia con el IVA.

- **Artículo 26.** Modifica el artículo 512-3 ET (8%): vehículos nuevos de menor valor (bajo umbrales) y reglas asociadas. Busca actualizar la estructura del consumo para bienes suntuarios de menor precio.

- **Artículo 27.** Modifica el artículo 512-4 ET (19%): vehículos y bienes de alto valor (yates, aeronaves, motos alto cilindraje). Tiene objetivo alinear la tarifa máxima del consumo (19%) con la del IVA y mejorar recaudo.

TÍTULO III

MEDIO AMBIENTE, SALUD PÚBLICA Y OTRAS DISPOSICIONES

- **Artículo 28.** Crea un nuevo Título XI en el ET: Impuesto especial a la extracción de hidrocarburos y carbón (artículo 513-14). Busca capturar renta de extracción con un tributo especial.

- **Artículo 29.** Define el hecho generador del nuevo impuesto (artículo 513-15). Busca precisar cuándo se causa el tributo en la extracción.

- **Artículo 30.** Establece base gravable y tarifa (artículo 513-16 / 513-17) y reglas de causación. Pretende fijar un método objetivo de liquidación del impuesto especial.

- **Artículo 31.** Regula declarantes y responsables (artículo 513-18). Quiere hacer exigible el impuesto definiendo sujetos.

- **Artículo 32.** Establece disposiciones procedimentales y de cumplimiento del nuevo impuesto (artículo 513-19). Busca garantizar declaración y pago eficaz del gravamen.

- **Artículo 33.** Modifica el artículo 223 de la Ley 1819/2016 (destinación del impuesto al

carbono): 45% a fines ambientales específicos y 11% al PNIS; resto al PGN. Pretende dirigir el recaudo del carbono a metas climáticas/ambientales y PNIS.

- **Artículo 34.** Modifica el artículo 188 Ley 223/1995 (cerveza): estableciendo un hecho generador del impuesto al consumo. Quiere actualizar el diseño del tributo a cervezas.

- **Artículo 35.** Modifica el artículo 189 Ley 223/1995: base gravable del consumo de cervezas; DANE certifica PMPC. Pretende dar certeza y trazabilidad a la base.

- **Artículo 36.** Ajusta tarifas del consumo de cervezas (componente específico y *ad valorem*), reglas de indexación anual. Tiene como objeto alinear estructura tarifaria con inflación/PMPC y destinar recursos adicionales a salud.

- **Artículo 37.** Establece reglas sobre sujetos pasivos, declaración y control del consumo de cervezas. Busca fortalecer cumplimiento y recaudo.

- **Artículo 38.** Establece disposiciones complementarias para la liquidación y pago del consumo de cervezas y su administración. Pretende asegurar operatividad del tributo.

- **Artículo 39.** Modifica el artículo 217 Ley 223/1995 (consumo de licores, vinos y aperitivos): hecho generador y excepciones (p. ej. alcohol con destino farmacéutico/industrial). Quiere actualizar el impuesto y proteger usos no gravados de interés público.

- **Artículo 40.** Modifica el artículo 218 Ley 223/1995: sujetos pasivos (productores/importadores/expendedores). Tiene como objeto clarificar quién paga y facilitar fiscalización.

- **Artículo 41.** Modifica el artículo 210 Ley 223/1995 (tabaco): base gravable y certificación DANE. Busca asegurar una base objetiva en tabacos.

- **Artículo 42.** Ajusta tarifas y reglas del consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (*ad valorem* y/o específico), énfasis en SEAN/SSSN/PTC. Su interés es desincentivar el consumo nocivo y aumentar recursos de salud.

TÍTULO IV

MEJORAMIENTO DEL RECAUDO, CONTROL Y PROCEDIMIENTO

- **Artículo 46.** Adiciona literal h) al artículo 25 ET: define “activo digital” (representación digital/intangible con tecnología de registro distribuido). Pretende reconocer jurídicamente los activos digitales en el ET.

- **Artículo 47.** Adiciona numeral 7 al artículo 74-1 ET: costo fiscal de activos digitales (adquisición o erogaciones si es desarrollado; regla de promedio para fungibles). Tiene como objeto precisar la medición del costo para renta/ganancias.

- **Artículo 48.** Modifica el párrafo del artículo 142 ET: los numerales 5, 6, 7 del 74-1 (incluidos activos digitales) son amortizables. Pretende armonizar tratamiento contable-fiscal de intangibles/activos digitales.

- **Artículo 49.** Modifica el artículo 266 ET: activos digitales se consideran no poseídos en el país para efectos patrimoniales; reglas para enajenación indirecta. Busca evitar arbitrajes de localización y fijar reglas patrimoniales.

- **Artículo 50.** Adiciona parágrafo al artículo 288 ET: aplica también a activos digitales (valoración). Pretende integrar activos digitales al régimen del valor patrimonial.

- **Artículo 51.** Modifica el artículo 90-3 ET (enajenación indirecta): responsabilidad solidaria y regla expresa para activos digitales representativos de activos en Colombia. Tiene el interés de gravar en Colombia enajenaciones indirectas vía tokens/ activos digitales y asegurar cobro.

- **Artículo 52.** Crea el artículo 631-7 ET: reporte a DIAN por proveedores de servicios de activos digitales (umbral 1.400 UVT; sanciones del 631-4). Busca trazabilidad y control de operaciones crypto/activos digitales.

- **Artículo 53.** Modifica parágrafos 1° y 3° del artículo 631-4 ET: no apertura/cierre de cuentas por no suministrar información para intercambio automático; sanciones hasta 30.000 UVT. Tiene como objeto fortalecer el intercambio internacional de información.

- **Artículo 54.** Modifica el artículo 260-8 ET (precios de transferencia): tratamiento de ingresos, costos y deducciones. Su objetivo es el de alinear PT con estándares internacionales y cerrar planeación agresiva.

- **Artículo 55.** Propone ajustes al intercambio de información con jurisdicciones y deberes de reporte. Tiene como objetivo cumplir compromisos internacionales y mejorar fiscalización transfronteriza.

- **Artículo 56.** Propone medidas frente a jurisdicciones no cooperantes o de bajo cumplimiento en intercambio. Busca desincentivar el uso de paraísos fiscales.

- **Artículo 57.** Establece otras adecuaciones de PT/intercambio para reforzar cooperación. Busca cerrar brechas en la tributación internacional.

- **Artículo 58.** Refuerza la determinación oficial con análisis de información y cruces de DIAN. Pretende mejorar la eficiencia del control sin aumentar cargas.

- **Artículo 59.** Establece la retención por pagos a no residentes vía tarjetas/plataformas (agentes financieros). Tiene como objeto el de capturar renta en pagos transfronterizos digitales.

- **Artículo 60.** Propone ajustes al régimen de responsables del IVA (periodicidad y deberes). Busca simplificar y formalizar la cadena de cumplimiento.

- **Artículo 61.** Propone facilidades de pago y compensaciones para normalizar cartera. Busca incentivar el pago voluntario y reducir mora.

- **Artículo 62.** Amplía facultades de información (artículo 632 ET) para usar fuentes

externas y datos masivos. Pretende potenciar analítica y cruces de la DIAN.

- **Artículo 63.** Establece la interoperabilidad y reportes electrónicos de terceros (plataformas), con sanciones por incumplir. Busca robustecer la trazabilidad de operaciones.

- **Artículo 64.** Propone las reglas de ajuste de precios en factura y procedimientos electrónicos. Pretende ordenar la facturación y evitar abusos.

- **Artículo 65.** Fortalece la factura electrónica como título valor y sus efectos. Tiene interés en impulsar la facturación y formalización.

- **Artículo 66.** Propone medidas para la autofactura, documentos equivalentes y soporte de costos/deducciones. Busca estandarizar soportes y cerrar fraude en costos/IVA.

- **Artículo 67.** Permite impuestos descontables de IVA en hasta dos periodos siguientes. Pretende dar flexibilidad y reducir litigios.

- **Artículo 68.** Establece el procedimiento de devoluciones y reintegros de saldos a favor (artículo 261 ET y ss.). Busca agilizar devoluciones con mayor seguridad.

- **Artículo 69.** Propone ajustes a agentes de retención (p. ej. en turismo) y controles. Tiene como objetivo el de mejorar recaudo en sectores con beneficios.

- **Artículo 70.** Propone ajustar las reglas de compensación/devolución y soporte de costos. Quiere reducir fraude y tiempos de trámite.

- **Artículo 71.** Trata sobre las correcciones de declaraciones y términos de firmeza (precisa efectos y términos). Quiere dar certeza jurídica sobre estos asuntos.

- **Artículo 72.** Trata sobre la imputación de saldos a favor y tratamiento de pérdidas. Pretende facilitar el flujo de caja del contribuyente y ordenar arrastres.

- **Artículo 73.** Trata sobre la conciliación contenciosa-administrativa en materia tributaria/aduanera. Busca descongestionar litigios e incentivar pago.

- **Artículo 74.** Establece parámetros para la terminación por mutuo acuerdo de procesos. Quiere cerrar expedientes con pago y certeza para ambas partes.

- **Artículo 75.** Trata sobre el Par. 2 al artículo 326 ET: condición resolutoria para registro de cambio de titular extranjero si no se declara/paga el impuesto; solidaridad del receptor/representante legal. Tiene el interés de garantizar el pago en cambios de titularidad de inversión extranjera.

- **Artículo 76.** Modifica el artículo 764-1 ET (liquidación provisional): reglas para aceptación y efectos ejecutivos. Busca hacer efectivo el control y recaudo.

- **Artículo 77.** Trata sobre el Parágrafo al artículo 12 ET (residencia/entidades) para precisar

transición y efectos. Busca certeza en definiciones sustantivas de sujeción.

- **Artículo 78.** Trata sobre la condición especial de pago (porcentaje sobre obligaciones; exclusiones; facilidades; tratamiento penal menor cuantía). Quiere normalizar cartera y reducir intereses/sanciones para ponerse al día.

- **Artículo 79.** Explica la terminación por mutuo acuerdo (continuación): porcentajes de reducción y requisitos. Pretende cerrar procesos administrativos con pago.

- **Artículo 80.** Trata sobre la conciliación (continuación): reglas de aplicación y plazos. Su objetivo es reducir litigiosidad y mejorar cobro.

- **Artículo 81.** Busca modificar el Decreto Ley 927/2023, artículo 34: concursos de mérito en DIAN (periodicidad/planeación) y modernización. Quiere fortalecer el talento humano y la capacidad de la DIAN.

- **Artículo 82.** Trata sobre la reducción transitoria de sanciones e intereses por omisión/corrección de declaraciones (condiciones y porcentajes). Quiere promover el saneamiento voluntario sin intereses de mora.

- **Artículo 83.** Detalla escenarios de reducción (extemporaneidad/corrección) y plazos (diciembre/abril/marzo). Busca ofrecer incentivos temporales al cumplimiento.

- **Artículo 84.** Trata sobre la aplicación transitoria por incumplimiento de obligaciones formales (tributarias/aduaneras/cambiarias) con pago de % sobre ingresos/patrimonio. Busca regularizar formalidades sin validar costos/deducciones improcedentes.

- **Artículo 85.** Trata sobre los ajustes de procedimiento y control (complementos a 82-84). Su objetivo es el de reforzar la eficacia del saneamiento.

- **Artículo 86.** Trata sobre el Régimen de transición para saldos a favor e incentivos (incluye reglas para devoluciones improcedentes). Quiere evitar doble beneficio y asegurar reintegro.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES Y
NORMALIZACIÓN

- **Artículo 87.** Crea el impuesto complementario de normalización tributaria (sujetos: contribuyentes IR con activos omitidos o pasivos inexistentes a 1° enero/2026). Su objetivo es revelar bases gravables ocultas y sincerar patrimonios.

- **Artículo 88.** Trata sobre el hecho generador de la normalización: posesión de activos omitidos o pasivos inexistentes a 1° enero/2026; define conceptos. Quiere precisar cuándo se causa el impuesto.

- **Artículo 89.** Trata sobre la Base gravable: costo fiscal (o autoavalúo) de activos omitidos; reglas antiabuso para estructuras; base de pasivos inexistentes. Busca fijar una base objetiva y verificable.

- **Artículo 90.** Habla sobre la Tarifa y facilidades del impuesto complementario de normalización (no visible en este extracto, forma parte del capítulo). Quiere dar parámetros de liquidación extraordinaria de la normalización.

- **Artículo 91.** Trata sobre las reglas sobre destinación y efectos de la normalización; cruces con impuesto al patrimonio. Busca asegurar coherencia con otros tributos patrimoniales.

- **Artículo 92.** Propone que la normalización no legaliza orígenes ilícitos ni operaciones de LA/FT; permite persecución penal si se acredita origen ilícito. Quiere blindar la normalización frente a lavado de activos/FT.

- **Artículo 93.** Trata sobre el saneamiento de activos subvalorados: permite actualizar a valor de mercado e incluir la diferencia como base del impuesto de normalización. Busca regularizar la valoración de activos ya declarados.

- **Artículo 94.** Habla sobre las normas de procedimiento: declaración independiente (límite: 31 de julio de 2026), sin extemporaneidad ni corrección; facultad antiabuso de DIAN. Quiere asegurar un proceso ágil y definitivo de normalización.

- **Artículo 95.** Vigencia y derogatorias: lista de normas derogadas (fechas y expresiones específicas); busca ordenar el marco normativo y facilitar la implementación.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA
NEGATIVA

La situación económica del país exige el archivo del Proyecto de Ley de Financiamiento bajo un argumento central: Colombia no necesita -ni resiste- otra reforma que suba la tributación agregada a hogares y empresas. Con sustento técnico y cifras provenientes de los propios insumos del proyecto, demostraré que esta iniciativa deteriora la competitividad, castiga a las familias formales, encarece la producción, golpea la inversión y debilita el crecimiento; y que, además, sí existen medidas útiles en el texto que pueden rescatarse sin subir impuestos.

La iniciativa no corrige problemas estructurales de recaudo ni de administración; agrava la complejidad y la carga sobre hogares y empresas; y desmejora la competitividad tributaria de Colombia en el peor momento del ciclo de inversión. En vez de simplificar y dar estabilidad, propone más tarifas, más bases y más tributos superpuestos. Lo diré con números: el texto eleva la presión sobre las personas naturales -subiendo tarifas hasta 41%, gravando inflaciones y desmontando deducciones-; castiga el ahorro y el mercado de capitales encareciendo dividendos para residentes; mantiene a Colombia con 35% de renta empresarial cuando la OCDE promedia 23%, y encima sube el dividendo a inversionistas extranjeros; reactiva un impuesto al patrimonio más amplio y más caro; y recarga insumos productivos vía un impuesto al carbono que no es ambiental sino recaudatorio. Todo ello mientras reintroduce

un 1% sobre ingresos brutos a la extracción de hidrocarburos y carbón, y añade más disposiciones antitécnicas que traban la economía real.

Lo paradójico es que el proyecto sí contiene algunas piezas rescatables -alivios, conciliaciones y un bono de transición energética- que podemos aprobar en una ley aparte sin abrirle la puerta a una reforma que ahuyenta inversión y estrangula a las familias formales.

La situación de la economía colombiana

Al revisar las dinámicas de crecimiento e inflación de la economía colombiana vemos que la actividad viene de una fase de reanimación: el PIB creció 2,1% anual en el 2T-2025 (serie original), con comercio, industria y agro tirando de la demanda interna tras la caída de 2023. La inflación ha seguido descendiendo, ubicándose en 5,18% anual en septiembre de 2025, consistente con una convergencia gradual hacia el rango meta del Banco de la República. Estos dos datos -moderada expansión real y desinflación persistente- describen una economía que aún está consolidando su recuperación y no está en un boom.

Cabe recordar que a este Gobierno le entregaron un país que venía con un manejo “adecuado” de la economía, que registraba crecimientos del 12% en el 2021 y del 8% en el 2022. En cambio, para el 2023, la economía se ralentizaba con tasas del 0.6% y del 1.6% para el 2024. Para el 2025 se espera un crecimiento del 2.5%, dato que puede seguir ajustándose al final de este año.

Por otra parte, el empleo muestra una mejoría engañosa: la tasa de desocupación nacional fue 8,2% en septiembre de 2025, un punto menos que un año atrás. Aun con esta mejoría, persisten brechas (informalidad elevada y disparidades por género y región), por lo que cualquier choque que enfríe la demanda agregada golpearía primero a los más vulnerables. Además, el indicador de empleo no tiene en cuenta que el mayor empleador del país se llama CUENTA PROPIA o el rebusque y que desde que el Presidente Petro está en el poder, se han ido del país unas 2.5 millones de personas, de los cuales el 60% era jóvenes, mostrando que un gran segmento poblacional ya no está demandando empleo.

En materia del déficit en cuenta corriente se redujo a 1,7% del PIB en 2024, señal de menor vulnerabilidad externa frente a años de desbalances superiores a 3%. Esta consolidación descansa en exportaciones y en una demanda interna más prudente.

Sin embargo, en cuanto al déficit, la deuda y la regla fiscal, el panorama es desolador. El Gobierno Central proyecta un déficit de 7,3% del PIB en 2025 y 6,2% en 2026, para luego estabilizarse cerca de 3% del PIB en el mediano plazo. En paralelo, la deuda neta del Gobierno Nacional Central transitaría de 61,3% del PIB en 2025 a 63,8% en 2027, con déficits primarios que se reducirían desde -2,4% del PIB en 2025 a -0,3% en 2027, antes de volver a superávits cuando retorne la regla fiscal plena. Estas cifras confirman una senda exigente de consolidación, pero también una trayectoria creíble si se preserva el crecimiento.

Es importante anotar que este Gobierno también recibió un país con un déficit del 5.7% y la deuda

como porcentaje del PIB en un 60%. A pesar de las proyecciones hechas por el Ministerio de Hacienda, no creo que se alcancen los niveles esperados y ese déficit tiene una alta probabilidad en terminar en un 7.8% por cuenta de la cláusula de escape y por las presiones de gasto innecesario que ya aprobaron en el PGN del 2026, mostrando que posiblemente la deuda como porcentaje del PIB será finalmente del 66%.

En materia de carga tributaria, Colombia ya parte de un punto de presión alto: la tasa legal del impuesto de renta corporativa es 35%, muy por encima del promedio OCDE (23%); el propio organismo recomienda reducir esta cuña para mejorar inversión y productividad. Aumentar tasas o crear nuevos gravámenes en un ciclo de recuperación débil haría a Colombia menos competitiva en la atracción de capital.

Desde el estado de la economía mostrado, hay razones serias para pensar que la ley de financiamiento que hoy propone el Gobierno de turno resulta ser una idea para nada adecuada.

Comencemos por decir que una reforma tributaria sería procíclica y frenaría la recuperación. Con crecimiento apenas del 2% anual y una inflación que todavía está por encima de la meta, un endurecimiento tributario reduciría consumo e inversión en el margen, dilatando el retorno al crecimiento potencial y prolongando la desinflación a costa de más desempleo. La experiencia internacional es clara: consolidaciones exitosas preservan la demanda cuando el ciclo aún es frágil.

En segundo lugar, castigaría el motor de la inversión. La OCDE ya documentó que la tasa tributaria sobre la empresa en Colombia es de las más elevadas del club. Subir aún más esa carga ahonda el costo de uso del capital, desincentiva proyectos marginales y acelera la relocalización de capital hacia jurisdicciones más competitivas, encareciendo el financiamiento del propio Estado. En vez de recaudar más, se recaudaría menos en el tiempo.

En tercer lugar, no ataca el verdadero problema del fisco: la calidad y la rigidez del gasto. El Marco Fiscal muestra que el ajuste esperado descansa tanto en la mejora del balance primario como en retomar la regla fiscal. La vía prioritaria no es subir impuestos, sino reordenar el gasto (subsidios ineficientes, pasivos contingentes como los del FEPC y sobreindexación), mejorar la programación plurianual y blindar la inversión pública de recortes miopes que erosionan el crecimiento futuro.

Es importante reconocer que hay espacio para consolidarse sin subir tasas: cerrar brechas de cumplimiento y ampliar base. Fortalecer fiscalización electrónica, control al contrabando e interoperabilidad de datos -junto con esquemas de devolución ágil y herramientas de cobranza eficientes- eleva el recaudo efectivo sin deteriorar el clima de negocios. Además, una simplificación tributaria proformalidad ampliaría la base de contribuyentes, hoy estrecha entre personas naturales con altos ingresos declarantes, sin necesidad de inventar nuevos tributos. (La tendencia de empleo formal/ informalidad lo sugiere).

El golpe no es solo tarifario. A partir del 1° de enero de 2026 se derogan los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, 81-1 y 118 del ET que excluyen el componente inflacionario de los rendimientos financieros. Con esa derogatoria se empieza a gravar la inflación como si fuera renta, contrariando la capacidad contributiva y lo recomendado por la Comisión DIAN-OCDE, que recuerda que el componente inflacionario no es ingreso real. Se elimina además la deducción por dependientes de 72 UVT hasta por cuatro dependientes, que no estaba sometida al tope global de 1.340 UVT. Es decir, se ensancha la base mientras se sube la tarifa, una doble mordida que castiga el ahorro, el consumo y la confianza.

La experiencia reciente alerta a los hacedores sobre estas medidas por el efecto boomerang que tienen: tras la Ley 2277 de 2022, hubo más recaudo de asalariados, pero al menos 6.000 contribuyentes de muy altos ingresos salieron de la base -por deslocalización o reconfiguración-, lo cual erosiona el recaudo futuro. Repetir la receta de apretar arriba sin ampliar de verdad la base es golpear el recaudo de mañana.

Tercera razón de inconveniencia de la Reforma Tributaria: Los dividendos de personas naturales residentes se convierten en un despropósito que premia al no residente

El proyecto deroga el artículo 254-1 del ET, que hoy otorga un descuento del 19% a los dividendos superiores a 1.090 UVT para limitar la tarifa máxima al 20% e igualarla a la de los no residentes. Sin ese descuento, el dividendo del residente se integra a la cédula general y puede llegar a 41%. El ejemplo de la página 1 es pedagógico: con utilidad 100, renta de la sociedad 35, utilidad neta 65, impuesto al dividendo \$25,35 hoy frente a \$26,65 propuesto, desaparece el descuento de \$12,35, el impuesto neto al dividendo sube de \$13 a \$26,65, el ingreso neto del accionista cae de \$52 a \$38,35, la tasa del dividendo salta de 20% a 41% y la combinada sociedad-socio de 48% a 61,26% (la tabla muestra 61,65% por redondeos).

Es imposible defender semejante asimetría contra el residente cuando al no residente se le propone 30% y la combinación quedaría en 54,5%. Los propios documentos señalan la corrección obvia: si el Gobierno insiste en integrar a la cédula general, el descuento debiera ser 11% para nivelar en 30% la tarifa del residente con la del no residente.

Un sistema que empuja a sus ahorradores a externalizar la propiedad o a no invertir en el país no es progresivo; es suicida.

Concepto	Régimen actual (38%)	Ley de financiamiento (41%)
Utilidad sociedad	\$100	\$100
Impuesto de renta sociedad	\$35	\$35
Utilidad neta	\$65	\$65
Impuesto al dividendo	\$25,35	\$26,65
Descuento tributario	\$12,35	\$0,00
Impuesto neto al dividendo	\$13	\$26,65
Ingreso neto al accionista	\$52	\$38,35
Tributación total del dividendo	20%	41%
Tributación nominal combinada sociedad-socio	48%	61,65%

Fuente: Datos del Proyecto de ley de Financiamiento, 2025.

Cuarta razón de inconveniencia de la Reforma Tributaria: El Impuesto al patrimonio busca más contribuyentes, más tarifa, menos genera menos inversión

Se anuncia recaudar \$2,2 billones con un patrimonio más amplio y más caro. El umbral baja de 72.000 UVT a 40.000 UVT, alcanzando 105.332 contribuyentes (1,7% de declarantes), y la tarifa marginal máxima sube de 1,0% a 5,0%. Estos cambios muestran una magnitud grave de los saltos : un patrimonio de \$2.000 millones pasa de \$0 a \$40.200; \$3.500 millones, de \$0 a \$7.610.550; \$4.000 millones, de \$2.072.360 a \$12.610.550 (+509%); \$5.000 millones, de \$7.072.360 a \$22.610.550 (+220%); \$10.000 millones, de \$51.694.970 a \$112.851.750 (+118%); \$20.000 millones, de \$192.185.165 a \$393.334.150 (+105%); \$50.000 millones, de \$642.185.165 a \$1.293.334.150 (+101%); \$75.000 millones, de \$1.017.185.165 a \$2.043.334.150 (+101%); \$100.000 millones, de \$1.392.185.165 a \$2.801.374.150 (+101%); y \$500.000 millones, de \$5.898.215.165 a \$22.801.374.150 (+287%).

La OCDE ha sido clara: los impuestos de patrimonio distorsionan el ahorro y la inversión, agravan problemas de liquidez -entre los llamados “ricos de la mano”- y, en un mundo de capital móvil, premian la deslocalización hacia jurisdicciones de baja imposición; además, cuando coexisten con otros impuestos al capital, generan cargas acumuladas sobre los mismos activos.

El impacto macro no es retórico. Tras años de cambios normativos, la inversión no ha logrado recuperarse por encima del 20% del PIB, promediando ≈18%; simulaciones recientes de Fedesarrollo -reseñadas en el documento- estiman que si en 2025-T1 hubiéramos regresado a la inversión de 2019 (21,3% del PIB), el crecimiento habría sido 3,2% en vez de 2,7% (y 2,1% en 2025-T2). Para aspirar a 4% de crecimiento sostenible, se requeriría ≈23% del PIB en inversión, algo que se aleja al subir el costo de uso del capital, cuyo componente “impuestos” ya representa 23% en 2025. Este impuesto al patrimonio permanente, ampliado y encarecido, empuja en la dirección contraria.

Quinta razón de inconveniencia de la Reforma Tributaria: El Impuesto al carbono reconvierte en un recargo inflacionario disfrazado de verde

El proyecto dispara la tarifa del carbono a \$42.609/ton CO₂e desde 2026 (hoy \$27.399). La tabla de la página 1 consigna aumentos de 97% para el gas natural (a \$83/m³), 51% en GLP (a \$270/gal), 94% en gasolina (a \$384/gal), 60% en kerosene y 56% en jet fuel (ambos a \$420/gal), 93% en ACPM (a \$432/gal), 58% en fuel oil (a \$503/gal) y 57% en carbón térmico (a \$109.285/ton). Se duplica la indexación a IPC + 2 p.p.; se reduce el mecanismo de no causación por bonos de carbono del 50% al 30%; y 44% del recaudo pasaría a unidad de caja del Presupuesto, sin destinación ambiental explícita.

Además, aunque el impuesto no se causaría en ventas residenciales de GLP y gas natural, sí recae sin gradualidad sobre petroquímica, refinación e industrias que usan hornos y calderas, con efecto cascada en materiales de construcción, acero, cemento y agroindustria. Los propios documentos advierten que no hay evidencia de mejoras climáticas proporcionales y que la medida, sin ajustes en frontera, duele en competitividad y acelera la inflación. No es “verde”; es recaudo.

Sexta razón de inconveniencia de la Reforma Tributaria: El Impuesto especial a la extracción de hidrocarburos y carbón es antitécnico, confiscatorio y discriminatorio

Se pretende volver permanente el “impuesto especial” creado en conmoción interior: 1% sobre el valor de la venta de petróleo o carbón y, en exportaciones, sobre el FOB. Este es un gravamen sobre ingresos brutos, sin reconocer costos ni gastos, en un mercado de referencia mundial en el que no se puede trasladar el impuesto al precio.

En los ciclos bajos, ese 1% se come el margen y puede tornarse confiscatorio, exactamente el problema que la Corte Constitucional previno en la C-489/2023 cuando tumbó la prohibición de deducir regalías por simular utilidades inexistentes. Se añade que el sector ya soporta sobretasas de renta de 10% y 15%.

A la mala técnica se suma la discriminación: el productor que exporta directamente paga el 1% una vez; si vende a una SCI, paga dos veces (en la venta y en la exportación); quien paga regalías en especie no causa, pero quien paga en dinero termina gravado sobre todo su ingreso; y la sanción es 5% del FOB para exportadores, más severa que la sanción del 20% del valor del impuesto para ventas internas. Esto castiga la exportación y manda la señal equivocada a una industria que ya desacelera.

Séptima razón de inconveniencia de la Reforma Tributaria: El articulado contiene una cascada de errores con otros artículos que encarecen y confunden

- El proyecto agrega un rosario de medidas inconvenientes. A los no residentes con presencia económica significativa se les sube la tarifa de 3% a 5% sobre ingresos en Colombia, uno de los niveles más altos de la región para servicios digitales y con probable traslado a precios.

- La ganancia ocasional queda sujeta a 4 años de tenencia -hoy son 2-, encareciendo la desinversión de capital y estimulando la elusión.

- Se crea un impuesto nacional al consumo del 19% para espectáculos culturales y deportivos de valor superior a 10 UVT, golpeando una cadena de valor intensa en empleo (entretenimiento, gastronomía, bebidas). Se eleva al 19% el consumo de vehículos familiares, pick-ups y camperos de \geq USD 30.000 y el de motocicletas >200 cc, hoy en 16% y 8%, respectivamente.

- Se aumentan tarifas departamentales a cervezas, licores y cigarrillos, medidas que -como está estudiado- empujan contrabando y falsificación; de paso, estos ingresos son departamentales, no corrigen la caja del nivel central.

- En materia de amortizaciones, se pretende permitir acciones, cuotas e instrumentos como activos amortizables, rompiendo criterios contables vigentes.

- En precios de transferencia, se impide deducir pagos a jurisdicciones no cooperantes aun cuando se transen a valor de mercado. Y quizá lo más grave para la seguridad jurídica: se condiciona la deducibilidad de costos y gastos a que la retención se haya practicado y pagado antes de la declaración inicial, confundiendo un anticipo con el impuesto definitivo;

- Se recorta de tres a dos bimestres la oportunidad para imputar IVA descontable; se sujeta la corrección de errores de imputación de saldos a favor a términos de firmeza -aunque esos errores no alteran el impuesto neto.

- Se supedita el registro del cambio de titularidad de inversión extranjera a una condición resolutoria por la declaración y pago del vendedor, poniendo en jaque el derecho de propiedad del comprador diligente; y se elimina la exclusión de IVA a software, hosting y cloud, así como la exención turística a servicios usados por no residentes, ambos motores de modernización y diversificación que han mostrado resultados.

Los elementos de la Reforma que sí sirven: alivios, conciliaciones y transición energética, pero en una ley aparte

No todo en el texto es descartable. Se propone un Bono de Transición Energética que deduce el 50% de las inversiones elegibles (Ley 1715 de 2014) y es negociable, útil para movilizar proyectos y diversificar la matriz. También se transforma la exclusión de IVA para las fuentes no convencionales de energía en exención, habilitando recuperación de IVA en cadena y nivelando cancha frente a importados.

En gestión de cartera, se extiende la posibilidad de correcciones dentro del término general de firmeza; se otorga efecto legal a declaraciones de retención presentadas sin pago total con sanción del 15% y sin intereses; se fijan reducciones de intereses al 20% si se paga hasta el 20 de diciembre de 2025 y al 50% si se paga hasta el 31 de marzo de 2026; se reducen sanciones al 15% o 40% según fecha; se establece una tarifa transitoria por incumplimientos formales de 3% sobre ingresos brutos 2024 para declarantes y 2% sobre patrimonio/activos a 31 de diciembre de 2025 para no declarantes; se habilita la conciliación ante lo contencioso-administrativo; y se prevén reducciones para corregir declaraciones de importación de combustibles. Estas son buenas herramientas para recaudar cartera y mejorar cumplimiento, pero no requieren subir impuestos.

Propongo sacarlas del proyecto y tramitarlas ya en un paquete de gestión.

Conclusiones finales

Por las anteriores consideraciones considero que esta reforma no es necesaria ni conveniente. Con 35% de renta corporativa frente al 23% de la OCDE; con cargas combinadas que saltan de 48% a 54,5% y hasta 65% en sectores con sobretasa; con tasas efectivas promedio de 29,2% y picos sectoriales de 33% a 90%; con tarifas a personas que llegan al 41%, gravando la inflación y eliminando la deducción por dependientes; con un impuesto al patrimonio que multiplica el cobro en todos los rangos, atornillado de manera permanente; con un carbono que sube 51%-97% según el combustible y destina 44% del recaudo a unidad de caja; y con un 1% sobre ingresos brutos a la extracción que es confiscatorio y discriminatorio, lo que tenemos no es una reforma, es un lastre para el crecimiento, el empleo y la formalización.

Por eso pido negar este proyecto de ley, y en especial, aquellos artículos que suben tarifas de personas naturales y gravan inflación; derogan el descuento a dividendos de residentes -o, si se insiste en integrarlos a la cédula, ajustar un descuento del 11% para igualar al 30% del no residente-; suben el dividendo de no residentes y mantienen sobretasas sectoriales; amplían y encarecen el patrimonio; modifican al alza el carbono; y hacen permanente el impuesto especial a hidrocarburos y carbón.

No existe progreso posible subiendo tarifas en una economía con la inversión frenada y con un sistema ya de por sí caro y enredado. La consolidación fiscal de verdad no se decreta: se construye con estabilidad de reglas, simplicidad, competitividad y mejor administración. Ese es el mandato que hoy nos corresponde honrar.

IV. IMPACTO FISCAL

Aunque en principio este proyecto de ley no genera ningún impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que ya están contemplados en las diferentes estancias del orden nacional, el Ministerio de Hacienda es la instancia que debe corroborar que la implementación de la ley de financiamiento no tiene costos adicionales o uso de recursos adicionales para poner en marcha cada uno de los artículos propuestos en el mencionado proyecto de ley.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero

civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Sobre este asunto el Consejo de Estado ha señalado que:

*No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.*¹


De igual forma, es pertinente señalar que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

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

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar conflictos adicionales.

VI. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA

Por las consideraciones anteriores presento ponencia negativa a esta iniciativa y solicito a las comisiones económicas conjuntas de Senado y Cámara, archivar el **Proyecto de Ley número 283 de 2025 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones.**


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Ponente

¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 6, Magistrado Ponente Carlos Enrique Moreno Rubio, 16 de julio de 2019.

CONTENIDO

Gaceta número 2212 - viernes, 21 de noviembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE SOLICITUD Págs.

Carta de solicitud del proyecto de ley número 393 de 2025 Cámara Honorable Representante Eduard Sarmiento Hidalgo, por la cual se reforma el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Derecho Humano a la Alimentación y se dictan otras disposiciones..... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley número 080 del 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el registro de garantías mobiliarias y dicta otras disposiciones..... 2

Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley número 080 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las Cámaras de Comercio y su confederación en el Registro de Garantías Mobiliarias y dicta otras disposiciones. 8

Informe de ponencia negativa para primer debate proyecto de ley número 283 de 2025 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones..... 16