



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 597

Bogotá, D. C., viernes, 29 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE

EN LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2025 CÁMARA

por la cual se establecen parámetros y advertencias frente a los juegos de apuestas, suerte y azar que se realizan en plataformas en línea y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril de 2026

honorable Representante

**WILMER YAIR CASTELLANOS
HERNÁNDEZ**

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Congreso de la República.

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes.

Asunto: Informe de ponencia negativa para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 132 de 2025 Cámara, por la cual se establecen parámetros y advertencias frente a los juegos de apuestas, suerte y azar que se realizan en plataformas en línea y se dictan otras disposiciones.

Honorable Presidente y respetada Secretaria reciban un cordial saludo,

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, nos permitimos, rendir Ponencia Negativa al Proyecto de Ley número 132 de 2025 Cámara, *por la cual se establecen parámetros y advertencias frente a los juegos de apuestas, suerte y azar que se realizan en plataformas en línea y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Congresistas,

LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
Representante a la Cámara Arauca
Ponente.

LEONARDO GALLEGU ARROYAVE
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS – PONENCIA NEGATIVA

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2025 CÁMARA

por la cual se establecen parámetros y advertencias frente a los juegos de apuestas, suerte y azar que se realizan en plataformas en línea y se dictan otras disposiciones.

1. Consideración general

El proyecto de ley tiene como propósito establecer advertencias y mensajes preventivos en la publicidad de los juegos de suerte y azar operados por Internet, con énfasis en el juego responsable y la protección de los usuarios, especialmente de los menores de edad.

No obstante, se advierte que estas materias ya se encuentran reguladas de manera integral en el ordenamiento jurídico vigente, particularmente en la regulación expedida por la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del

Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar – Coljuegos.

2. Desarrollo progresivo y técnico de la regulación

La regulación en materia de juego responsable en Colombia corresponde a un proceso progresivo, técnico y participativo, liderado por Coljuegos en ejercicio de sus competencias legales.

En efecto, esta materia ha sido desarrollada a través de diversos actos administrativos, entre los cuales se destacan:

- La Resolución número 2021400036784 de 2021, mediante la cual se establecieron lineamientos en materia de juego responsable.
- La Resolución número 20244000022654 de 2024, mediante la cual se actualizan, consolidan y unifican dichas disposiciones.

Esta última resolución derogó expresamente actos administrativos expedidos en los años 2016, 2022, 2023 y 2024, lo cual evidencia un proceso de depuración normativa y consolidación regulatoria.

Adicionalmente, esta regulación ha sido construida mediante mesas técnicas y espacios interdisciplinarios, en los que han participado:

- Profesionales de la salud, incluyendo médicos y especialistas en salud mental
- Expertos en comportamiento y prevención de riesgos
- Representantes del sector académico
- Operadores del sector

Lo anterior ha permitido estructurar un modelo basado en:

- Juego responsable
- Prevención y autocuidado
- Protección de poblaciones vulnerables.

3. Inexistencia de vacío normativo

A partir del desarrollo regulatorio previamente expuesto, se concluye que en Colombia no existe un vacío normativo en materia de juego responsable, publicidad y protección de los usuarios en los juegos de suerte y azar operados por Internet.

En efecto, la regulación vigente expedida por Coljuegos establece de manera integral:

- La obligación de implementar programas de juego responsable
- La incorporación de mensajes de información y prevención al usuario
- La adopción de mecanismos de control de acceso y verificación de identidad, orientados a impedir la participación de menores de edad
- Restricciones en materia de publicidad responsable, evitando la promoción dirigida a poblaciones vulnerables
- La implementación de herramientas como la autoexclusión y mecanismos de autocontrol.

Adicionalmente, los considerandos de la resolución vigente evidencian que el Estado ha desarrollado un modelo completo de intervención en esta materia, en el cual se contemplan, entre otros aspectos:

- La exigencia de programas estructurados de juego responsable, previamente aprobados por Coljuegos
- El desarrollo de herramientas técnicas como el test de identificación de factores de riesgo, basado en metodologías reconocidas internacionalmente
- La implementación de mecanismos de registro, seguimiento y control de usuarios
- La ejecución de estrategias pedagógicas y campañas de sensibilización, orientadas a promover un comportamiento responsable frente al juego.

Este conjunto normativo y técnico demuestra que la regulación vigente no se limita a enunciar principios, sino que incorpora instrumentos concretos de prevención, control y acompañamiento al usuario, configurando un sistema integral de protección.

En el mismo sentido, debe resaltarse que la publicidad de los juegos de suerte y azar operados por Internet ya se encuentra regulada de manera específica y detallada mediante la Resolución número 20231000019054 de 2023, expedida por Coljuegos, la cual establece reglas obligatorias para la publicidad, patrocinio, promoción y cualquier forma de comunicación comercial.

Dicha regulación contempla, entre otros aspectos:

- La obligación de implementar mecanismos para evitar que la publicidad se dirija a menores de edad
- La exigencia de incluir mensajes de juego responsable en los canales de difusión
- La adopción de mecanismos de control sobre la exposición del usuario, como el bloqueo u ocultación de anuncios
- La implementación de reglas específicas para la publicidad en redes sociales y plataformas digitales
- Limitaciones al contenido publicitario, la segmentación de audiencia y la promoción de actividades no autorizadas.

Lo anterior evidencia que los elementos centrales del proyecto de ley —esto es, la protección de menores y la incorporación de mensajes preventivos en la publicidad— ya se encuentran regulados de manera expresa, detallada y obligatoria en la normativa vigente.

A lo anterior se suma que dichas obligaciones no solo existen en el plano normativo, sino que ya se encuentran implementadas de manera efectiva por los operadores autorizados, en cumplimiento de la regulación expedida por Coljuegos. En efecto, en las plataformas habilitadas en Colombia se evidencian herramientas reales de protección al usuario, tales como:

- Mecanismos de verificación de identidad y restricción de acceso a menores de edad
- Sistemas de autocontrol, incluyendo límites de tiempo y gasto
- Herramientas de autoexclusión voluntaria
- Espacios permanentes de información y orientación sobre juego responsable.

Lo anterior demuestra que el modelo de juego responsable vigente:

- Es exigible y verificable por parte del regulador
- Se encuentra operando en la práctica dentro del mercado legal
- Permite la protección efectiva del usuario bajo supervisión estatal.

En consecuencia, el proyecto de ley no introduce elementos nuevos ni soluciona una deficiencia del sistema, sino que reitera obligaciones ya existentes, con un menor nivel de desarrollo técnico frente a la regulación vigente.

4. Riesgos de duplicidad e inseguridad jurídica

La expedición de una ley sobre materias ya reguladas genera:

- Duplicidad normativa
- Inseguridad jurídica
- Posibles inconsistencias entre la ley y la regulación técnica
- Desarticulación del modelo regulatorio vigente.

En un sector que requiere especialización técnica, la regulación flexible a cargo del regulador resulta más adecuada que la incorporación rígida en una norma legal.

5. Enfoque equivocado frente a la problemática de menores de edad

La problemática asociada al acceso de menores de edad no se presenta en el mercado regulado, sino principalmente en plataformas ilegales y no autorizadas, las cuales:

- No verifican identidad
- No tienen controles de acceso
- No aplican políticas de juego responsable
- No reportan información de su operación al concedente, Coljuegos.

Por el contrario, los operadores autorizados cumplen con estrictas obligaciones que permiten la supervisión estatal y la protección del usuario.

En consecuencia, el proyecto de ley no atiende el núcleo del problema, y podría generar efectos adversos al imponer cargas adicionales sobre la operación legal.

6. Sobre el uso de conceptos no armonizados

El proyecto utiliza conceptos como “ludopatía” en el contexto de la publicidad, lo cual resulta inadecuado en la medida en que:

- Introduce un enfoque estigmatizante del usuario
- No corresponde al modelo actual de gestión de riesgos
- Desconoce el enfoque técnico adoptado por Coljuegos

7. Conclusión

El Proyecto de Ley número 132 de 2025 Cámara reproduce disposiciones ya existentes, genera riesgos de duplicidad e inseguridad jurídica, no aborda adecuadamente la problemática del acceso de menores y desconoce el desarrollo técnico del regulador.

8. Proposición

Por las razones expuestas, se propone a los honorables Representantes integrantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar trámite a la presente ponencia negativa y en consecuencia se archive el **Proyecto de Ley número 132 de 2025 Cámara**, “*por la cual se establecen parámetros y advertencias frente a los juegos de apuestas, suerte y azar que se realizan en plataformas en línea y se dictan otras disposiciones*”

De los honorables Congresistas,

LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
Representante a la Cámara Arauca
Ponente.

LEONARDO GALLEGU ARROYAVE
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Ponente

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

Bogotá D.C., 20 de mayo de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley No.132 de 2025 Cámara: “POR LA CUAL SE ESTABLECEN PARÁMETROS Y ADVERTENCIAS FRENTE A LOS JUEGOS DE APUESTAS, SUERTE Y AZAR QUE SE REALIZAN EN PLATAFORMAS EN LÍNEA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, suscrito por el Honorable Representante a la Cámara LEONARDO DE JESÚS GALLEGU ARROYAVE, 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 PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 312 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos.

Bogotá, D. C., mayo de 2026

Doctor

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes.

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público


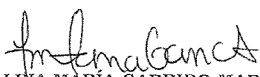


Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 312 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos.*

Honorable doctor Castellanos,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 312 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos.*

Atentamente,

 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN Representante a la Cámara Ponente
 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara Ponente	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO

DE LEY NÚMERO 312 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos.

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a

lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presentamos informe de ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 312 de 2025 Cámara “Por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos”.

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

1. Competencia
2. Trámite legislativo y antecedentes
3. Sobre el Proyecto
4. Objeto del Proyecto
5. Contexto histórico del proyecto
6. Contenido del Proyecto
7. Justificación del Proyecto de Ley
8. Breve marco normativo del Proyecto
9. Impacto fiscal
10. Relación de posibles conflictos de interés
11. Proposición
12. Articulado.

I. 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 versa sobre: *“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”*.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES

Durante la actual legislatura, el pasado nueve (09) de septiembre del año 2025, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes a la Cámara *Christian Munir Garcés Aljure, Juan Fernando Espinal Ramírez, Óscar Darío Pérez Pineda, Yenica Sugein Acosta Infante y Yulieth Andrea Sánchez Carreño*; y por los honorables Senadores *Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Enrique Cabrales Baquero, Esteban Quintero Cardona y María Angélica Guerra, López, el Proyecto de Ley número 312 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos.*

Dada su naturaleza en materia de tributación, la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes ha nombrado a los Congresistas *Lina María Garrido Martín, Wilder Ibersón Escobar, Carlos Alberto Carreño Marín y Óscar Darío Pérez Pineda* para que rindan informe de ponencia para Primer Debate del mencionado Proyecto de Ley, la cual fue asignada el pasado veinticuatro (24) de

abril del año en curso, y se encuentra publicada en la *Gaceta del Congreso* número 105 de 2026.

Ante la difícil situación que enfrentaba el sector turismo en el año 2020, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo de 50 Congresistas, presentó al Congreso de la República el **Proyecto de Ley número 403 de 2020 Cámara - 281 de 2020 Senado**, por el cual se modifica la *Ley General de Turismo* y se dictan otras disposiciones, que se convertiría tras su discusión en el Congreso en la Ley 2068 de 2020.

Esta norma incluyó un capítulo de Incentivos Tributarios para el Fomento de la Actividad Turística, que contemplaba:

1. Disminución de tarifa del Impuesto sobre las Ventas (IVA) del 19% al 5% para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos, hasta el 31 de diciembre de 2022 (artículo 43).

2. Facultar al Gobierno nacional para otorgar subvenciones a empresas de servicio de transporte aéreo, a través del presupuesto del Ministerio de Transporte, con el fin de promover la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo y atención de las rutas sociales (artículo 54).

III. SOBRE EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	Número 312 de 2025 (Cámara)
Título	Por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos
Materia	Tributación
Autor	honorable Representantes Óscar Darío Pérez Pineda y otros.
Ponentes	<p>Coordinador ponente</p> <p>honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda</p> <p>Ponentes</p> <p>honorable Representantes Lina María Garrido Martín</p> <p>honorable Representantes Wilder Iberson Escobar</p> <p>honorable Representantes Carlos Alberto Carreño Marín</p>
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	9 de septiembre de 2025
Tipo	Ordinaria
Estado	Pendiente de dar primer debate

IV. OBJETO DEL PROYECTO

La finalidad de la iniciativa legislativa es otorgar incentivos tributarios relacionados con la reducción de la tarifa del IVA a los tiquetes aéreos, con el propósito de brindarle a este sector el impulso final que necesita para su recuperación económica, así como para enfrentar la coyuntura inflacionaria y el contexto de reducción de la oferta aérea, de forma tal que se pretende modificar el artículo 468-3 del Estatuto Tributario.

V. CONTEXTO HISTÓRICO DEL ASUNTO OBJETO DEL PROYECTO

Lamentablemente, el impulso que venía experimentando el sector turismo en la última década, sufrió un fuerte rezago en el año 2020 como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Mientras que algunos tipos de comercio tenían permitida su operación durante el aislamiento, los establecimientos del sector, hoteles, aerolíneas, agencias de viajes, empresas de transporte terrestre, bares, restaurantes, parques temáticos y de diversiones, cines, museos, entre otros, fueron los primeros en cerrar sus puertas y los últimos en poder abrirlas.

Después de que en el año 2019 el turismo venía rompiendo récords en casi todos los indicadores, en el año 2020, el sector tuvo pérdidas sin precedentes. Según datos de la Cuenta Satélite de Turismo del DANE, en el año 2019 el sector turismo generaba al país un valor agregado por encima de los 25,3 billones de pesos, cifra con la cual alcanzaba un 2,6% de participación en el PIB Nacional. En contraste con estos resultados, en el año 2020 el sector generó un valor agregado de 13,9 billones (una pérdida de más de 11 billones de pesos), lo que representó una participación del 1.5% del PIB nacional.

A finales de 2021 e inicios de 2022, con la eliminación de las restricciones de movilidad ante el mayor control del COVID-19, aunado a la recuperación económica, el sector turístico empezó a reflejar un ritmo de crecimiento más acelerado. Esta dinámica en un entorno de incentivos tributarios en el sector permitió una recuperación sólida en la actividad económica del turismo en todo el 2022. En el año en mención, el valor agregado del alojamiento y servicios de comida aumentó 20% frente al registro de 2019 y la división de transporte aéreo fue 7,5% superior al registro prepandemia.

Lo anterior fue resultado de un mejor comportamiento de la ocupación hotelera, que pasó del 48,8% en 2019 a 55,5% en 2022, los ingresos reales hoteleros aumentaron en 2022 un 89% frente a 2019 y el número de vuelos nacionales aumentó en 21,2% en 2022 frente al año prepandemia. En general, el 2022 fue un sólido año para la actividad turística nacional, donde las afectaciones del paro de 2021 y la pandemia de COVID-19 fueron solventadas y los ingresos en las actividades relacionadas aumentaron de manera importante.

En línea con el comportamiento de la demanda de servicios turísticos, el pico en el sector ha tenido un mejor desempeño en los últimos dos años frente a 2020. No obstante, a diferencia del valor agregado, el número de personas que trabajan en la división de alojamiento y servicios de comidas no ha alcanzado los registros prepandemia. En 2019, 1,5 millones de personas trabajaban en actividades relacionadas, y el 2022 cerró con 48 mil empleos menos frente al registro del año anterior a la pandemia. Esta división representa el 6,7% del empleo total en el país, pero en departamentos como San Andrés el sector

representa el 23% de los empleos, en Casanare el 11%, en Quindío, Guaviare y Vichada el 10%, y en Magdalena, Arauca, Amazonas y Atlántico el 9%.

Efectos de la eliminación de los beneficios tributarios y coyuntura en 2023

Si bien los incentivos tributarios otorgados durante la pandemia tenían vigencia hasta diciembre de 2022, el Gobierno nacional decidió no ampliar los beneficios para el 2023.

Además, la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivó el Proyecto de Ley No. 123 Cámara de 2022 “Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la Ley 2068 de 2020”, donde se presentó inicialmente la propuesta de reducir el IVA a los tiquetes aéreos, entre otros, para 2023.

Así pues, el costo de los tiquetes aéreos, el alojamiento y restaurantes ha aumentado considerablemente, ubicándose en máximos históricos en los primeros dos meses del año en curso. Estos rubros han contribuido en cerca de 15% del aumento de la inflación total en el país, que no ha encontrado techo y se ubica en 13,28%. Además, según la plataforma Kayak y RCN, los tiquetes aumentaron en promedio 72% a San Andrés, 59% a Santa Marta, 46% para Bogotá, 44% a Cartagena y 40% a Medellín en 2022 y 2023.

En términos de Índice de Precios al Consumidor, la inflación correspondiente a la subclase “Transporte de pasajeros y equipaje en avión” se encuentra en máximos desde mayo del año 2000. En febrero de 2022, la inflación anual en este segmento fue de 42,8%, continuando con la tendencia al alza del año 2022, pero que se aceleró a partir de 2023. Este incremento en el nivel de precios de los tiquetes es casi 7 veces superior al promedio histórico de este rubro, lo cual evidencia que los aumentos de precios de los tiquetes aéreos no son resultado de un fenómeno estructural sino de un aspecto coyuntural.

Al fenómeno de incremento en los precios, ante la eliminación de los beneficios tributarios relacionados, se ha sumado la suspensión de operaciones de las aerolíneas Viva Air y Ultra Air. Según la plataforma Kayak, los vuelos en la fecha de Semana Santa se incrementaron hasta un 23%, solamente por la cancelación de operaciones de Viva Air. Las menores operaciones y la reducción de la oferta aérea como consecuencia del cierre de la aerolínea Ultra Air continuará profundizando el incremento de los precios de los tiquetes aéreos, afectando así la dinámica económica de las regiones con importantes participaciones del sector turístico.

En mérito de lo expuesto, el presente Proyecto de Ley se encuentra en línea con las estrategias planteadas por el Gobierno nacional para hacer frente a la crítica situación del sector turismo y busca evitar que la crisis se siga agravando.

VI. CONTENIDO DEL PROYECTO

La presente iniciativa consta de tres artículos, incluida su correspondiente vigencia. El artículo

primero señala la finalidad de la iniciativa parlamentaria. Mediante el artículo segundo del proyecto de ley, se busca modificar el artículo 468-3 del Estatuto Tributario, con el fin de otorgar, hasta el 31 de diciembre de 2028, la tarifa del 5% en el Impuesto sobre las Ventas (IVA) que pagan los contribuyentes por los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

VII. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se inscribe en el marco de que Colombia tiene un potencial turístico difícil de encontrar en otro país del continente. Durante la última década, y hasta antes del inicio de la pandemia del COVID-19, nuestro país sigue apareciendo progresivamente en las guías de viajes más importantes del mundo como un destino al que hay que visitar, y el desarrollo económico del sector turismo experimentó un crecimiento sin precedentes.

En el año 2012, *National Geographic* lanzó una nueva guía turística sobre Colombia, en la que recomendaba visitar el país, y destacaba nuestra diversidad en materia cultural y de naturaleza. En el año 2016, *Lonely Planet* recomendó por primera vez a Colombia como destino turístico, señalando: “*Olvidese todo cuanto se haya oído sobre Colombia*”.

Demonizado durante décadas, este país es hoy es un destino seguro, asequible, accesible y decididamente emocionante. En el año 2017 nuestro país apareció por primera vez en la prestigiosa guía turística *Frommer's*, en una edición en la que se exaltaban nuestras numerosas experiencias en materia de cultura, naturaleza y aventura. Ese mismo año CNN denominó a Colombia como “*El secreto turístico mejor guardado de Sudamérica*”.

En el año 2018 Colombia recibió por primera vez en su historia más de 4,3 millones de turistas extranjeros y marcó una tasa de crecimiento del sector turismo cuatro veces mayor a la del promedio mundial. En el año 2019, de acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el país rompió récords en materia de turismo, logrando un número de visitantes extranjeros de más de 4 millones y medio (un crecimiento de 2,7% respecto al año 2018) y alcanzó un porcentaje de ocupación hotelera del 57.8%.

Este crecimiento de la actividad turística, de acuerdo con Costas Christ, editor de turismo de *National Geographic*, se debe a que Colombia “*es uno de los lugares más biodiversos del planeta, una de cada diez especies del mundo está aquí, tiene una diversidad geográfica impresionante y una cultura tradicional muy rica que todavía no es explotada de la mejor manera*”.

Panorama actual

La presente iniciativa legislativa encuentra fundamento en la necesidad imperiosa de fortalecer la competitividad del sector turístico colombiano, estimular el crecimiento económico nacional,

democratizar el acceso al transporte aéreo y consolidar a Colombia como un destino estratégico de inversión, turismo y desarrollo regional. Durante la emergencia derivada de la pandemia ocasionada por el COVID-19, el Estado colombiano adoptó medidas extraordinarias encaminadas a evitar el colapso de múltiples sectores económicos severamente afectados por la crisis sanitaria global. Dentro de dichas medidas, se implementó la reducción del Impuesto sobre las Ventas (IVA) aplicable a los tiquetes aéreos, disminuyéndose temporalmente del diecinueve por ciento (19%) al cinco por ciento (5%), medida que produjo efectos positivos verificables sobre la recuperación gradual del turismo, la conectividad aérea y la dinámica comercial asociada a esta actividad económica.

No puede desconocerse que el transporte aéreo constituye hoy uno de los principales motores de integración territorial, desarrollo económico y cohesión social. En un país con las complejidades geográficas de Colombia, caracterizado por cordilleras, extensas regiones apartadas y grandes distancias interurbanas, el acceso al transporte aéreo deja de ser un lujo para convertirse en una verdadera necesidad pública de interés nacional. La reducción del IVA en los tiquetes aéreos no representa únicamente un alivio tributario para los consumidores; constituye, en realidad, un poderoso mecanismo de estímulo económico transversal cuyos efectos benéficos se irradian sobre múltiples sectores productivos. Cada viaje aéreo genera una cadena de valor que impacta positivamente la hotelería, la gastronomía, el comercio local, el transporte terrestre, los operadores turísticos, las agencias de viajes, los servicios culturales, los emprendimientos regionales y, en general, toda la economía vinculada al turismo y al consumo interno.

En consecuencia, disminuir la carga tributaria sobre los tiquetes aéreos incrementa la demanda de viajeros, favorece la ocupación hotelera, dinamiza el comercio regional, incentiva la inversión privada en destinos turísticos y fortalece miles de pequeñas y medianas empresas que dependen directa o indirectamente de la movilidad de personas dentro del territorio nacional. Desde una perspectiva macroeconómica, la medida genera un efecto multiplicador sobre la economía nacional. La disminución del IVA permite reducir el costo final de los viajes, incentivando el consumo y aumentando el flujo turístico nacional e internacional. Ello se traduce en mayor circulación de capital, incremento del recaudo derivado de otras actividades económicas conexas y generación de empleo formal en sectores históricamente sensibles a las fluctuaciones económicas. La experiencia comparada y la evidencia empírica obtenida durante la vigencia de la tarifa reducida demostraron que el alivio tributario produjo un incentivo real sobre la demanda aérea. Las promociones, la ampliación de rutas y el incremento de pasajeros contribuyeron significativamente a la recuperación del sector

turístico tras la crisis sanitaria, consolidando una política pública eficaz y socialmente útil.

Adicionalmente, esta iniciativa se encuentra en armonía con los principios constitucionales de equidad tributaria, eficiencia económica y prevalencia del interés general consagrados en la Constitución Política de Colombia. El sistema tributario no puede concebirse exclusivamente como una herramienta recaudatoria; debe también servir como instrumento de desarrollo, redistribución y promoción de actividades estratégicas para la Nación. En tal sentido, el legislador está llamado a estructurar políticas fiscales inteligentes que permitan incentivar sectores capaces de generar riqueza, empleo y bienestar colectivo. El turismo, por su capacidad de expansión y su efecto dinamizador sobre la economía regional, constituye precisamente uno de esos sectores estratégicos.

Ya en el Derecho Romano se comprendía que la prosperidad de los pueblos dependía de la circulación efectiva del comercio y de la movilidad de las personas. El antiguo aforismo “*salus populi suprema lex esto*” —*la salud y el bienestar del pueblo deben ser la ley suprema*— recuerda que toda decisión estatal debe orientarse al beneficio colectivo y al fortalecimiento de las condiciones materiales de vida de la población. Igualmente, la tradición jurídica romana reconocía que los tributos excesivos podían convertirse en obstáculos para el comercio y la expansión económica, afectando la estabilidad social y la prosperidad pública. Bajo esa misma lógica, reducir la carga tributaria sobre el transporte aéreo constituye una medida razonable, proporcional y orientada al interés general, en cuanto promueve el desarrollo económico sin sacrificar los fines esenciales del Estado. Debe resaltarse, además, que Colombia posee una riqueza turística excepcional por antonomasia. La diversidad geográfica, cultural, ecológica e histórica del país convierte al turismo en una de las actividades con mayor potencial de crecimiento sostenible. Desde las costas del Caribe y el Pacífico hasta las regiones cafeteras, amazónicas, llaneras y andinas, existe un inmenso potencial económico que solo puede desarrollarse plenamente si se garantiza una conectividad aérea eficiente, accesible y competitiva.

La reducción permanente o prolongada del IVA a los tiquetes aéreos constituye, por tanto, una medida de alto impacto económico y social que permitirá:

- o Incentivar el turismo nacional e internacional.
- o Fortalecer la competitividad del sector aeronáutico.
- o Incrementar el flujo de viajeros.
- o Estimular la economía regional.
- o Generar empleo directo e indirecto.
- o Impulsar la industria hotelera y gastronómica.
- o Promover el comercio y los servicios asociados.
- o Facilitar la integración territorial.

- o Democratizar el acceso al transporte aéreo.
- o Y consolidar a Colombia como destino turístico de clase mundial.

En mérito de lo expuesto, esta iniciativa legislativa no solo responde a criterios de conveniencia económica, sino también a principios de justicia tributaria, desarrollo regional y bienestar general, constituyéndose en una herramienta legítima y necesaria para el fortalecimiento integral de la economía colombiana y la consolidación del turismo como eje estratégico de crecimiento nacional.

VIII. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa encuentra sólido sustento en los principios constitucionales que orientan la intervención legítima del Estado en la economía, la promoción del interés general y la adopción de medidas tributarias orientadas al bienestar colectivo. Desde la tradición jurídica clásica, como fue señalado en un aparte anterior a esta ponencia, se ha reconocido que *“salus populi suprema lex esto”* —el bienestar del pueblo constituye la ley suprema—, principio que inspira la obligación estatal de implementar políticas públicas dirigidas al fortalecimiento económico y social de la Nación. De igual manera, el aforismo romano *“ubi commercium, ibi prosperitas”* permite comprender que allí donde el comercio, la circulación y la movilidad de las personas son estimulados, surge naturalmente el desarrollo económico y la estabilidad social. Bajo esa lógica, el Estado moderno no solo está facultado, sino constitucionalmente llamado, a adoptar medidas tributarias que impulsen sectores estratégicos de la economía nacional, particularmente aquellos con alto impacto en el empleo, la productividad y el desarrollo regional.

En primer lugar, el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia establece como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política. En consecuencia, toda medida orientada a estimular el turismo, la conectividad aérea y la reactivación económica encuentra respaldo en dicho mandato superior.

Asimismo, el artículo 333 de la Constitución reconoce la libertad económica y la iniciativa privada, precisando que la actividad económica y la empresa tienen una función social que implica obligaciones. La misma disposición faculta expresamente al Estado para intervenir, por mandato de la ley, en la economía con el propósito de racionalizarla y lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

En concordancia con lo anterior, el artículo 334 superior dispone que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, quien intervendrá especialmente para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las

regiones. La reducción del IVA aplicable a los tiquetes aéreos constituye precisamente una herramienta legítima de intervención económica encaminada a incentivar el turismo, fortalecer la conectividad territorial y estimular múltiples sectores productivos asociados.

De igual manera, el artículo 363 de la Constitución Política consagra que el sistema tributario se fundamenta en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Bajo tales postulados, resulta jurídicamente viable establecer tratamientos tributarios diferenciales cuando estos persiguen fines constitucionalmente legítimos, como la protección del empleo, la dinamización económica y la promoción de actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

Por su parte, el artículo 95 constitucional, al referirse a los deberes de la persona y del ciudadano, establece la obligación de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad. Ello implica que la tributación no puede entenderse exclusivamente desde una perspectiva recaudatoria, sino también como un instrumento de política pública destinado a generar crecimiento económico sostenible y bienestar colectivo.

Adicionalmente, el artículo 300 y el artículo 311 de la Constitución reconocen la importancia del desarrollo territorial y la autonomía de las entidades territoriales, principios que se ven fortalecidos mediante políticas públicas que incrementen el turismo, el comercio y la conectividad de las regiones históricamente apartadas o con menor desarrollo económico.

En ese orden de ideas, la presente iniciativa legislativa se ajusta plenamente al ordenamiento constitucional colombiano, en tanto persigue fines legítimos de interés general, fortalece sectores estratégicos de la economía, promueve la competitividad nacional y materializa el deber estatal de adoptar medidas orientadas a la prosperidad general y al desarrollo equilibrado del territorio nacional.

Así, conforme al principio romano *“utilitas publica praeferenda est privatae”* —el interés público debe prevalecer sobre el interés particular—, la reducción del IVA en los tiquetes aéreos se erige como una medida razonable, proporcional y constitucionalmente admisible, destinada a maximizar el bienestar colectivo, estimular el crecimiento económico y consolidar al turismo como motor esencial del desarrollo colombiano.

IX. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”*. En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitió copia de

este Proyecto de Ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus competencias, determinen el costo de la reducción del IVA en los tiquetes aéreos en el recaudo. Sin embargo, dado que al proyecto busca impulsar el turismo y la compra de tiquetes, el IVA no recaudado por concepto de tiquetes, es efectivamente recaudado por mayores tributos relacionados con el impuesto al consumo y el IVA asociado al consumo de otros bienes y servicios turísticos o relacionados con él (restaurantes, comercio, industria, alojamiento, entre otros).

X. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, quedará así: (...)

a) 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.

b) Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) 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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Frente al Proyecto de Ley número 312 de 2025 Cámara, “por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos”, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: El interés particular, actual y directo de los Congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel 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”.




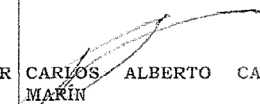
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992,

no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

XI. 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 para Primer Debate **POSITIVA**, y en consecuencia solicitarles a los honorables miembros de la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, **APROBAR en Primer Debate el Proyecto de Ley número 312 de 2025 Cámara** “por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos”, conforme al texto que se anexa.

Atentamente,

 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN Representante a la Cámara Ponente
 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ Representante a la Cámara Ponente	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Ponente

XII. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 312 DE 2025

por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:




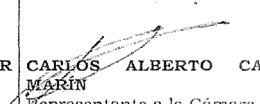
ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reducir temporalmente la tarifa del IVA en los tiquetes aéreos.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2028, así:

“5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”.

ARTÍCULO 3°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN Representante a la Cámara Ponente
 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ Representante a la Cámara Ponente	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Ponente

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

Bogotá D.C., 26 de mayo de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley N° 312 de 2025 Cámara: “POR MEDIO DE LA CUAL SE REDUCE LA TARIFA DEL IVA EN TIQUETES AÉREOS”, suscrito por los Honorables Representantes a la Cámara ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN, WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ, CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN, 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 PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 546 DE 2026 CÁMARA, 89 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se fomenta la inclusión activa de la mujer en el mercado financiero de Colombia.

Bogotá, D. C., 12 de mayo de 2026
 Doctor

WILMER YAIR CASTELLANOS

Presidente
 Comisión Tercera Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes
 Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 546 de 2026 Cámara, 89 de 2024 Senado, por medio de la cual se fomenta la inclusión activa de la mujer en el mercado financiero de Colombia.

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, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 546 de 2026 Cámara, 89 de 2024 Senado, “por medio de la cual se fomenta la inclusión activa de la mujer en el mercado financiero de Colombia”.

De los honorables Congresistas,



SARAY ROBAYO BECHARA
 Coordinadora Ponente



JULIANA ARAY FRANCO
 Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER

DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 546 DE 2026 CÁMARA, 89 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se fomenta la inclusión activa de la mujer en el mercado financiero de Colombia.

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. Marco constitucional, legal y jurisprudencial del Proyecto de Ley
- V. Consideraciones de los ponentes
- VI. Conceptos institucionales
- VII. Impacto fiscal
- VIII. Conflicto de intereses
- IX. Pliego de modificaciones
- X. Proposición
- XI. Texto propuesto para primer debate.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley fue radicado el 5 de agosto de 2024 en la Secretaría General del Senado de la República por el Senador José Alfredo Gnecco Zuleta, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1324 de 2024.

El proyecto de ley fue repartido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y se designó como ponente al honorable Senador José Alfredo Gnecco Zuleta. El día 1° de octubre de 2024, fue radicada ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1615 de 2024.

Posteriormente, el proyecto fue aprobado por unanimidad en la Comisión Tercera del Senado de la República, el 13 de noviembre de 2024, teniendo en cuenta las proposiciones de autoría de las honorables Senadoras: Imelda Daza, Ana Carolina Espitia y Karina Espinosa.

El pasado 20 de noviembre de 2024, fue radicada ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 2001 de 2024.

Finalmente, el proyecto fue discutido y aprobado por la plenaria del Senado de la República el pasado 7 de abril de 2026 por unanimidad.

El texto definitivo aprobado en segundo debate en el Senado de la República fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 259 de 2026.

El 29 de abril de 2026, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante oficio C.T.C.P. 3.3-977-25 Cámara designó como coordinadora ponente a la honorable Representante a la Cámara Saray Elena Robayo Bechara y como ponente a la honorable Representante Juliana Aray Franco.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto fomentar la inclusión financiera de la mujer y fortalecer los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para la toma de decisiones informadas y responsables en contextos económicos y financieros. Impulsando el acceso y uso de productos y servicios para su bienestar.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de 8 artículos incluyendo la vigencia.

- **Artículo 1°:** Objeto.
- **Artículo 2°:** Creación del programa de educación financiera para la mujer por parte del Comité Intersectorial de Inclusión Financiera.
- **Artículo 3°:** Nuevas líneas de crédito para la mujer por parte de Bancoldex.
- **Artículo 4°:** Creación de nuevos productos y servicios financieros para la mujer por parte de las entidades financieras y Fintech e implementación del *score* alternativo.
- **Artículo 5°:** Campañas publicitarias por parte de las entidades financieras y Fintech sobre productos y servicios para la mujer colombiana.
- **Artículo 6°:** Ferias financieras entre las entidades territoriales, los bancos tradicionales y las Fintech.
- **Artículo 7°:** Elaboración de indicadores que midan la inclusión financiera por parte de la mujer, en cabeza del DNP.
- **Artículo 8°:** Vigencia.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PROYECTO DE LEY

Esta propuesta encuentra soporte legal en la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*, específicamente en el artículo 6°, donde se contempla la función legislativa, la cual permite elaborar y radicar proyectos de ley.

“...Artículo 6°. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

1. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación...”.

Por otra parte, la Constitución Política en su artículo 2°, ha determinado que los fines esenciales del Estado tienen como propósito promover la prosperidad general, objetivo esencial de este proyecto, especialmente en las mujeres del país.

Artículo 2°. *“...promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;*

facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación... ”.

El Plan Nacional de Desarrollo como herramienta de planificación y elaboración de políticas públicas, también busca fortalecer la inclusión financiera, es así como se estipula en el artículo 88 de la Ley 2294 de 2023, *por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida.*

“ARTÍCULO 88. INSTRUMENTOS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y CREDITICIA DE LA ECONOMÍA POPULAR, LA PROMOCIÓN DE LAS FINANZAS VERDES, LA INNOVACIÓN Y EL EMPRENDIMIENTO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en articulación con otras entidades del Estado, impulsará el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios, la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento.

d) La realización de programas de acompañamiento o asistencia técnica; y el fortalecimiento de la educación financiera de la población, especialmente, con la finalidad de educar sobre el financiamiento formal como una manera de eliminar el flagelo del “gota a gota” o paga diario, generar conciencia de no autoexclusión del sistema financiero y de la promoción del crédito empresarial con propósito.

f) Iniciativas que aceleren la modernización del sistema financiero, incluyendo la promoción de las Fintech reguladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y el fortalecimiento institucional de las entidades que componen el sistema financiero cooperativo... ”.

Los planes de desarrollo de Gobiernos anteriores han realizado esfuerzos para fortalecer la educación económica y financiera, con el fin de cerrar brechas en el sector financiero formal.

En este sentido, el Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, Ley 1450 de 2011 en su artículo 145 autorizó la creación del programa de Educación en Economía y Finanzas, otorgándole competencias al Ministerio de Educación Nacional para que incluya en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Según el informe Banca & Economía elaborado por Asobancaria en 2023¹, la inclusión

¹ Asobancaria (2023), *Brechas de género en la inclusión financiera en Colombia*, tomado de: <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2023/04/1371-BE-2.pdf>.

financiera puede entenderse como la integración entre la oferta y demanda de productos del sector financiero. Dentro de este concepto, se tienen en cuenta el acceso, uso, calidad e impacto económico sobre la vida de los ciudadanos y las empresas.

A través de la inclusión financiera, se pretende fortalecer el bienestar de la mujer colombiana. Dicho bienestar, ha sido definido por Asobancaria como aquel estado en el que la persona puede lograr los siguientes aspectos:

1. Cumplir con sus obligaciones financieras.
2. Sentir seguridad sobre su futuro financiero.
3. Tomar decisiones que le permitan tener calidad de vida.

En este sentido, el bienestar financiero va de la mano con el concepto de capacidad financiera, en el cual los consumidores tienen los conocimientos suficientes y necesarios para tener un comportamiento y una actitud financiera pertinente.

Con el acceso de la mujer al sistema financiero, se busca facilitar e incrementar la entrada de recursos a los hogares con el objetivo de solucionar contingencias y fomentar la planificación de decisiones de consumo e inversión. De esta manera, la mujer tendrá un poderoso vehículo económico que les permita realizar inversiones de corto, mediano y largo plazo, así como su empoderamiento financiero, el cual se podrá ver reflejado en una mejor calidad de vida. De este modo, la inclusión financiera puede considerarse como una de las mejores herramientas para disminuir la pobreza de la mujer colombiana.

Siguiendo el informe Banca & Economía y los datos del Global Findex, los ciudadanos de bajos ingresos, con poca formación educativa, baja participación en el mercado laboral formal y la mujer, son los grupos poblacionales con mayor exclusión en el sistema financiero de América Latina, impidiendo así, que puedan tener al menos una cuenta bancaria.

Sumado a lo anterior, la falta de recursos muchas veces impide la creación de cuentas bancarias, sobre todo en el caso de la mujer, debido al mayor impacto de la brecha de empleo e ingresos. Adicionalmente, la baja presencia de instituciones financieras en territorios alejados, la desconfianza y la baja educación financiera, son obstáculos que dificultan la inclusión.

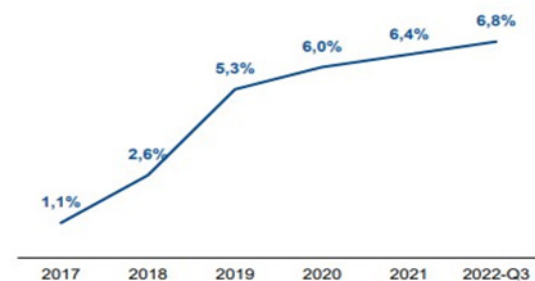
BRECHA DE GÉNERO EN COLOMBIA

Para el tercer trimestre de 2022 la brecha de género fue de 6,8 pp, lo que significa que, alrededor de 2,5 millones de mujeres no se encuentran bancarizadas.

Además, el comportamiento de la brecha de género para los últimos 5 años ha venido incrementando y

la tendencia se mantiene al alza, tal y como se puede ver evidenciado en la siguiente gráfica:

Gráfico 1. Brecha por género en el acceso a productos financieros



Fuente: DANE y Banco de la República, elaboración y pronósticos de Asobancaria.

Fuente: Asobancaria (2023) - <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2023/04/1371-BE-2.pdf>.

Con el fin de entender la realidad de la brecha de género que se encuentra en el sector financiero, es importante analizar todas las variables y tratar de elaborar productos y servicios que brinden oportunidades económicas a la mujer, fomentando su participación en este mercado.

La participación de la mujer en labores domésticas, de cuidado y no remuneradas, se convierten en factores esenciales a la hora de hablar de vulnerabilidad financiera, lo que afecta directamente sus habilidades, actitudes y comportamientos frente al sistema financiero formal, llevándolas a la informalidad o “Gota a Gota”.

Teniendo en cuenta las cifras del informe Banca & Economía de Asobancaria, para el cuarto trimestre de 2022, el 43,5% de las mujeres en ciudades y áreas metropolitanas se encontraban en la informalidad. Aspecto que, sin duda, dificulta aún más la inclusión financiera en Colombia.

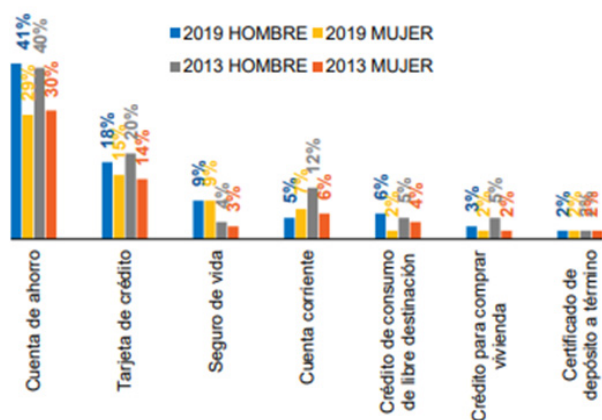
Es importante mencionar que, frente a situaciones económicas adversas, las mujeres tienden a disminuir sus gastos, contrario al comportamiento de los hombres, que tratan de buscar más ingresos. Sumado a esto, las mujeres tienen menos capacidad de ahorro, debido a la alta informalidad. Por otro lado, tienen mayores dificultades a la hora de elegir un producto financiero acorde a su realidad económica.

Todo esto incrementa la vulnerabilidad de las mujeres frente a una pérdida real de sus ingresos.

En cuanto al comportamiento de la mujer frente al acceso al sistema financiero, se ve fuertemente influenciado por los consejos de amigos y familiares, mientras que los hombres acuden más a asesores financieros. Adicionalmente, para el año 2019 la brecha respecto a la tenencia de productos de ahorro se encuentra en 12%. Además, los hogares liderados por mujeres tienen 10% menos probabilidad de entrar al sistema financiero, esto empeora en la ruralidad.

En consecuencia, esto ha generado que las mujeres se involucren menos en el manejo de las finanzas del hogar. Tal como lo evidencia el siguiente gráfico:

Gráfico 2. ¿Quién es el responsable de tomar las decisiones diarias acerca de las finanzas del hogar?



Fuente: Mejía et al. (2015) y Tenjo y Mejía (2021).

Fuente: Asobancaria (2023) - <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2023/04/1371-BE-2.pdf>.

Por esta razón, es de vital importancia fortalecer su educación financiera y el acceso al sistema financiero formal, con el fin de fomentar su libertad e independencia económica.

Superintendencia Financiera y URF:

Según la hoja de ruta: Inclusión Financiera con Equidad de Género para las Mujeres, elaborado por la Superintendencia Financiera y la URF², las principales causas de exclusión se pueden interpretar desde la oferta y la demanda.

Respecto a la demanda, las barreras con mayor incidencia son la falta de ingresos, la alta tasa de informalidad de las mujeres en el mercado laboral, la baja tenencia de propiedad y los roles asociados a las tareas domésticas y del cuidado. Adicionalmente, la capacidad financiera, el escaso manejo de sus ingresos y gastos y la baja educación financiera complementan la lista de obstáculos frente al acceso al sistema financiero formal.

De esta misma manera, la accesibilidad física a los productos financieros, los tiempos y costos de traslado se han convertido en barreras de demanda que afectan directamente el acceso de las mujeres.

Por el lado de la oferta, la Superintendencia Financiera ha manifestado que, las principales barreras son los costos asociados a los requisitos regulatorios, el alto riesgo financiero o de crédito y en ciertos casos, sesgos en contra de las mujeres. Estos últimos, debido a la falta de información o datos estratégicos que les permitan a las instituciones financieras crear productos acordes al contexto actual.

Dentro de las normas sociales o sesgos que ha definido la Superintendencia Financiera y la URF en su hoja de ruta, se puede enfatizar en los siguientes:

- “Las mujeres son vistas como cuidadoras, por lo que están confinadas en el hogar”.

² SFC y URF (2022), Hoja de ruta: Inclusión financiera con equidad de género para las mujeres.

- “las mujeres no son tan inteligentes financieramente como los hombres y deben depender de sus esposos/parientes masculinos para tomar decisiones financieras y, por lo tanto, deben usar cuentas bancarias conjuntas o la cuenta de su esposo”.

- “las mujeres no cuentan con las capacidades suficientes para administrar negocios y su responsabilidad principal es administrar el hogar y cuidar a la familia”.

Esta estigmatización debe ser erradicada del sistema financiero, fortaleciendo la capacidad y el bienestar financiero de las mujeres. Es de vital importancia, empoderarlas en el manejo de sus finanzas y fomentar la adquisición de servicios y productos a través de canales digitales y tradicionales de la banca formal.

Estudio experimental de género – Banca de las Oportunidades y CAF:

Según el estudio experimental de género elaborado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y la Banca de las Oportunidades³, las mujeres acceden en menor proporción a productos y servicios financieros y les prestan montos más bajos, aunque tienen mejor comportamiento de pago que los hombres.

En este estudio, se asegura que la proporción de adultos con al menos un producto financiero es del 96.6% para el caso de los hombres y 89.8% para las mujeres, estableciendo una brecha de 6.8 pp.

Por el lado de los desembolsos entre hombres y mujeres, estos pueden clasificarse de la siguiente manera:

		HOMBRES	MUJERES
Monto desembolsado	Microcrédito	\$7.3 millones	\$6.2 millones
	Consumo	\$820 mil	\$682 mil
	Comercial	\$27,2 millones	\$18,5 millones

Dentro del estudio se realizaron una serie de experimentos que contemplaban diferentes factores de oferta y demanda, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

- **Discriminación:** Factor de demanda que busca identificar si existe algún tipo de discriminación de género a la hora de otorgar créditos y las condiciones de los mismos.

- **Sesgos cognitivos:** Factor de oferta que tiene como propósito la identificación de sesgos que influyen en la toma de decisiones de los asesores financieros a la hora de otorgar un crédito.

- **Sesgos perceptuales:** Factor de oferta que identifica este tipo de sesgos en la evaluación de

formatos y documentos que soportan el estudio crediticio.

- **Variables de perfilamiento:** Factor de oferta que evalúa las preferencias de información alternativa en el proceso de estudio de crédito por parte de los asesores financieros.

- **Autoexclusión:** Factor de demanda que pretende analizar las causas de autoexclusión de mujeres con perfiles de riesgo menos favorables.

Con base en este ejercicio, el análisis fue el siguiente:

Las mujeres cuentan con un bajo nivel de autoconfianza, lo que se traduce en menos seguridad a la hora de solicitar un producto financiero. En este punto, se puede concluir que tanto hombres como mujeres consideran que es mucho más difícil que le aprueben un crédito a una mujer.

Segundo, a la hora de solicitar un crédito, las mujeres sienten más estrés que los hombres y tienen una percepción negativa del sector financiero formal, consideran que los trámites son más difíciles y engorrosos (Cuotas y plazos de amortización). Como consecuencia, las mujeres tienden a autoexcluirse, sobre todo aquellas de bajos ingresos, considerando como mejor opción no endeudarse.

Tercero, una de las causas más fuertes de rechazo crediticio tiene que ver con los ingresos percibidos, la antigüedad y el tipo de contrato laboral. En este aspecto, resulta pertinente que las instituciones financieras contemplen variables alternativas en el estudio de crédito con el fin de mejorar el acceso por parte de las mujeres. Los datos no convencionales podrían convertirse en una herramienta poderosa para fortalecer este punto. Dentro de estas, el estudio resalta las siguientes:

- Monto solicitado: Entre \$2 - 5 millones.
- Antigüedad de su cuenta.
- Monto mensual promedio: Más de \$1.500.000.
- Permanencia de saldo en cuenta: 60 a 90 días.

En cuarto lugar, los asesores financieros pueden estar inmersos en sesgos cognitivos que pueden afectar el estudio de crédito. En este sentido, tienden a asociar a las mujeres con ingresos bajos y *score* alto, y a los hombres con ingresos altos y *score* bajo, esto lleva a que puedan aprobar más rápido un crédito a las mujeres, pero con un monto mucho más bajo que a los hombres.

Con respecto a la asesoría, el estudio resalta la importancia de mostrar los beneficios de acudir a una institución financiera formal, esto se puede ver reflejado en una mayor probabilidad de solicitud de crédito. Dentro de este tipo de asesorías, es fundamental enfatizar en la unificación y control de las deudas, el respaldo del gobierno a este tipo de transacciones, la protección de los datos informáticos, la estabilidad en las condiciones crediticias y la tranquilidad que otorga un plan de

³ CAF – Banca de las Oportunidades (2023), Estudio experimental de género. Tomado de: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2212/Presentacio%cc%81n%20Estudio%20experim%ntal%20de%20ge%cc%81nero.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

pago claro, a diferencia de lo que ocurre en el “Gota a Gota”.

Cuando las reglas de crédito son claras y se tienen en cuenta todos los beneficios, la probabilidad de acudir a una institución financiera formal es de 6.68, mientras que en la informalidad la probabilidad se queda atrás con un 5.95. en este sentido, cuando la institución financiera otorga información precisa y concisa, las mujeres no se ven abrumadas y pueden escoger una opción económicamente racional.

Siguiendo los conceptos de la Banca de las Oportunidades y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), se pueden implementar 3 *framings* que podrían mejorar el acceso a productos y servicios financieros.

1. Condiciones estables: Cuando el asesor financiero garantiza e informa que no cambiará las condiciones durante todo el crédito, 10 de cada 12 mujeres que antes acudían a un “Gota a Gota”, optarán por una institución financiera formal.

2. Alternativas ante el incumplimiento: es importante explicarle a la consumidora financiera que si falla en el plan de pagos, hay alternativas que le permiten ponerse al día sin mayores traumatismos, esto se puede traducir en que 11 de cada 12 mujeres que antes acudían al “Gota a Gota”, prefieran una institución financiera formal.

3. Entidad vigilada por el Gobierno: esto le asegura a la consumidora financiera que su información y su dinero está en buenas manos, incrementando la probabilidad de adquirir un producto financiero.

VI. CONCEPTOS INSTITUCIONALES

El 20 de abril de 20, la Presidencia de la República remitió concepto institucional, suscrito por la Directora Ejecutiva Presidencial, Doctora GLORIA ISABEL CUARTAS MONTOYA, en los siguientes términos:

“Dada la relevancia de este fortalecimiento para la implementación del Acuerdo, nos permitimos acudir a su valiosa gestión para que se priorice el trámite en la Cámara de Representantes ante la proximidad del cierre de la legislatura 2025-2026”.

Adicionalmente, establece sugerencias para la inclusión de las mujeres víctimas *“inscritas en el Registro Único de Víctimas, a las mujeres buscadoras de personas dadas por desaparecidas y a las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación o reintegración”.*

VII. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° 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.

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, recurrí 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 art. 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...”.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

Con relación a lo establecido en la Ley 2003 de 2019 que modifica el artículo 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, donde se determina que, el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto.

En este caso, la presente iniciativa no vulnera el régimen de conflicto de interés de los Congresistas durante su discusión y votación, debido a que se otorgan beneficios de carácter general, es decir, cuando el interés del Congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores, tal y como lo establece el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019.

Esta determinación, servirá de criterio guía para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran o no dentro de una causal de impedimento. Sin embargo, el Congresista podrá presentar los impedimentos que considere pertinentes para discutir y votar este proyecto.

IX.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PLENARIA SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
Título: “POR MEDIO DE LA CUAL SE FOMENTA LA INCLUSIÓN ACTIVA DE LA MUJER EN EL MERCADO FINANCIERO DE COLOMBIA”	Título: “POR MEDIO DE LA CUAL SE FOMENTA LA INCLUSIÓN ACTIVA DE LA MUJER EN EL MERCADO FINANCIERO DE COLOMBIA”	Se mantiene igual.
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar la inclusión financiera efectiva de las mujeres en Colombia, mediante el acceso, uso de calidad de productos y servicios financieros, así como el fortalecimiento de sus capacidades en educación económica y financiera en el marco diferencial y territorial.	Artículo 1º: Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar la inclusión financiera efectiva de las mujeres en Colombia, mediante el acceso, uso de calidad de productos y servicios financieros, así como el fortalecimiento de sus capacidades en educación económica y financiera en el marco diferencial y territorial.	Se mantiene igual.

<p>Artículo 2º. El Gobierno nacional, a través del Comité Interinstitucional de Inclusión Financiera, deberá elaborar e implementar un programa de educación financiera con enfoque de género orientado a fomentar el ahorro, la planificación financiera, la elección de productos financieros, tenencia de productos y planes de jubilación.</p> <p>Parágrafo 1º. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), deberá implementar un programa de alfabetización digital que tenga como propósito fortalecer el uso de canales financieros digitales y los mecanismos de protección frente a delitos de la información.</p> <p>Parágrafo 2º. El programa deberá tener en cuenta en su implementación zonas rurales y apartadas, para lo cual se podrán realizar alianzas estratégicas con las alcaldías, gobernaciones y operadores de telecomunicaciones, para la atención de esta población.</p> <p>Parágrafo 3º. El Gobierno nacional, a través de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (CIIF) y en articulación con el Ministerio de Educación promoverá la inclusión de programas en educación financiera tanto en las instituciones públicas como privadas en los diferentes niveles educativos de primaria, media y superior con respeto de la autonomía educativa, orientados a fortalecer los conocimientos y competencias en esta materia, desde las etapas iniciales de formación.</p> <p>Como parte de esta estrategia de inclusión, podrá incentivar alianzas interinstitucionales que faciliten la comprensión y aproximación a los entornos digitales y el acceso a la información, así como el uso de las herramientas financieras.</p>	<p>Artículo 2º. El Gobierno nacional, a través del Comité Interinstitucional de Inclusión Financiera, deberá elaborar e implementar un programa de educación financiera con enfoque de género orientado a fomentar el ahorro, la planificación financiera, la elección de productos financieros, tenencia de productos y planes de jubilación.</p> <p>Parágrafo 1. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), deberá implementar un programa de alfabetización digital que tenga como propósito fortalecer el uso de canales financieros digitales y los mecanismos de protección frente a delitos de la información.</p> <p>Parágrafo 2º. El programa deberá tener en cuenta en su implementación zonas rurales y apartadas, para lo cual se podrán realizar alianzas estratégicas con las alcaldías, gobernaciones y operadores de telecomunicaciones, para la atención de esta población.</p> <p>Parágrafo 3º. El Gobierno nacional, a través de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (CIIF) y en articulación con el Ministerio de Educación promoverá la inclusión de programas en educación financiera tanto en las instituciones públicas como privadas en los diferentes niveles educativos de primaria, media y superior con respeto de la autonomía educativa, orientados a fortalecer los conocimientos y competencias en esta materia, desde las etapas iniciales de formación.</p> <p>Como parte de esta estrategia de inclusión, podrá incentivar alianzas interinstitucionales que faciliten la comprensión y aproximación a los entornos digitales y el acceso a la información, así como el uso de las herramientas financieras.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>
<p>Artículo 3º. Bancoldex deberá diseñar nuevas líneas de crédito con mejores condiciones financieras para la mujer y/o empresas lideradas por estas.</p> <p>Asimismo, deberá realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito.</p>	<p>Artículo 3º. Bancoldex deberá diseñar nuevas líneas de crédito con mejores condiciones financieras para la mujer y/o empresas lideradas por estas.</p> <p>Asimismo, deberá realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>

<p>Artículo 4º. Las entidades financieras y Fintech deberán diseñar productos y servicios apropiados y asequibles para mujeres, atendiendo las necesidades financieras de esta población, acorde con las necesidades específicas y diferenciales de cada región y/o entidad territorial, incluidos aspectos como la vocación productiva y/o comercial de estas. Al momento de ofrecer y otorgar créditos a la mujer, las entidades financieras podrán tener en cuenta variables alternativas que complementen el estudio de crédito correspondiente.</p> <p>En este caso, se podrán utilizar variables como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Monto mensual promedio en cuenta. 2. Permanencia de saldo en cuenta. <p>Adicionalmente, deberán realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito.</p> <p>Parágrafo. En los productos y servicios nuevos diseñados por las entidades financieras se consagrará un acceso prioritario para las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras así como a las madres cabeza de familia y a las mujeres que se encuentren en condiciones de extrema pobreza y/o hayan sido víctimas de algún tipo de violencia con el fin de apoyar la independencia económica y reivindicación de los derechos de ellas.</p>	<p>Artículo 4º. Las entidades financieras y Fintech deberán diseñar productos y servicios apropiados y asequibles para mujeres, atendiendo las necesidades financieras de esta población, acorde con las necesidades específicas y diferenciales de cada región y/o entidad territorial, incluidos aspectos como la vocación productiva y/o comercial de estas. Al momento de ofrecer y otorgar créditos a la mujer, las entidades financieras podrán tener en cuenta variables alternativas que complementen el estudio de crédito correspondiente.</p> <p>En este caso, se podrán utilizar variables como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Monto mensual promedio en cuenta. 2. Permanencia de saldo en cuenta. <p>Adicionalmente, deberán realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito.</p> <p>Parágrafo. En los productos y servicios nuevos diseñados por las entidades financieras se consagrará un acceso prioritario para las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras así como a las madres cabeza de familia y a las mujeres que se encuentren en condiciones de extrema pobreza y/o hayan sido víctimas de algún tipo de violencia, <u>inscritas en el Registro Único de Víctimas, a las mujeres buscadoras de personas dadas por desaparecidas y a las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz, en proceso de reincorporación o reintegración</u>, con el fin de apoyar la independencia económica y reivindicación de los derechos de ellas.</p>	<p>Se incluye la especificación sugerida por la Presidencia de la República: “inscritas en el Registro Único de Víctimas, a las mujeres buscadoras de personas dadas por desaparecidas y a las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación o reintegración”.</p>
<p>Artículo 5º. Las entidades financieras, y las Fintech deberán realizar campañas publicitarias, con el fin de promover el acceso al crédito de las mujeres. Dentro de estas campañas, se deberá realizar una diferenciación entre las ventajas de estar en una entidad financiera formal y los riesgos de los préstamos sin las formalidades y requerimientos de la ley.</p> <p>Cada año en el mes de marzo, deberán direccionar su enfoque publicitario al crédito en la mujer. Dentro de esta estrategia se deberán identificar los principales riesgos financieros y fortalecer la cobertura de productos y servicios financieros para la mujer rural, de las economías populares y geográficamente apartadas.</p>	<p>Artículo 5º. Las entidades financieras, y las Fintech deberán realizar campañas publicitarias, con el fin de promover el acceso al crédito de las mujeres. Dentro de estas campañas, se deberá realizar una diferenciación entre las ventajas de estar en una entidad financiera formal y los riesgos de los préstamos sin las formalidades y requerimientos de la ley.</p> <p>Cada año en el mes de marzo, deberán direccionar su enfoque publicitario al crédito en la mujer. Dentro de esta estrategia se deberán identificar los principales riesgos financieros y fortalecer la cobertura de productos y servicios financieros para la mujer rural, de las economías populares y geográficamente apartadas.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>

<p>Parágrafo: Las entidades financieras y las Fintech en sus campañas de información, deberán tener en cuenta los siguientes temas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Protección de la información. 2. Seguridad en las transacciones. 3. Créditos con condiciones estables. 4. Acuerdos de pago. 5. Mecanismos de pago. 	<p>Parágrafo: Las entidades financieras y las Fintech en sus campañas de información, deberán tener en cuenta los siguientes temas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Protección de la información. 2. Seguridad en las transacciones. 3. Créditos con condiciones estables. 4. Acuerdos de pago. 5. Mecanismos de pago. 	
<p>Artículo 6°. Se realizarán ferias financieras de manera conjunta entre las entidades territoriales y las entidades financieras. Las Alcaldías, Gobernaciones, bancos y Fintech deberán llevar su oferta, con el fin de fomentar la bancarización de la mujer y el acceso al crédito.</p>	<p>Artículo 6°. Se realizarán ferias financieras de manera conjunta entre las entidades territoriales y las entidades financieras. Las Alcaldías, Gobernaciones, bancos y Fintech deberán llevar su oferta, con el fin de fomentar la bancarización de la mujer y el acceso al crédito.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>
<p>Artículo 7°. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberá diseñar indicadores que permitan identificar los obstáculos y medir los avances en materia de inclusión financiera de las mujeres. Estos indicadores deberán incluir parámetros específicos para reflejar las realidades de las mujeres rurales, jóvenes y víctimas de violencia, quienes enfrentan mayores brechas estructurales y barreras de acceso. Los indicadores deberán ser utilizados en la elaboración e implementación de políticas públicas con perspectiva de género.</p>	<p>Artículo 7°. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberá diseñar indicadores que permitan identificar los obstáculos y medir los avances en materia de inclusión financiera de las mujeres. Estos indicadores deberán incluir parámetros específicos para reflejar las realidades de las mujeres rurales, jóvenes y víctimas de violencia, quienes enfrentan mayores brechas estructurales y barreras de acceso. Los indicadores deberán ser utilizados en la elaboración e implementación de políticas públicas con perspectiva de género.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>
<p>Artículo 8°. La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 8°. La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>


X. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente proponemos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y votar positivamente el **Proyecto de Ley número 546 de 2026 Cámara, 89 de 2024 Senado, por medio de la cual se fomenta la inclusión activa de la mujer en el mercado financiero de Colombia.**

De los Honorables Representantes,



SARAY ROBAYO BECHARA
Coordinadora Ponente



JULIANA ARAY FRANCO
Ponente

XI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 546 DE 2026 CÁMARA, 89 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se fomenta la inclusión activa de la mujer en el mercado financiero de Colombia

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar la inclusión financiera efectiva de las mujeres en Colombia, mediante el acceso, uso de calidad de productos y servicios financieros, así como el fortalecimiento de sus capacidades en educación económica y financiera en el marco diferencial y territorial.

Artículo 2°. El Gobierno nacional, a través del Comité Interinstitucional de Inclusión Financiera, deberá elaborar e implementar un programa de educación financiera con enfoque de género orientado a fomentar el ahorro, la planificación

financiera, la elección de productos financieros, tenencia de productos y planes de jubilación.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), deberá implementar un programa de alfabetización digital que tenga como propósito fortalecer el uso de canales financieros digitales y los mecanismos de protección frente a delitos de la información.

Parágrafo 2°. El programa deberá tener en cuenta en su implementación zonas rurales y apartadas, para lo cual se podrán realizar alianzas estratégicas con las alcaldías, gobernaciones y operadores de telecomunicaciones, para la atención de esta población.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional, a través de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (CIIF) y en articulación con el Ministerio de Educación promoverá la inclusión de programas en educación financiera tanto en las instituciones públicas como privadas en los diferentes niveles educativos de primaria, media y superior con respeto de la autonomía educativa, orientados a fortalecer los conocimientos y competencias en esta materia, desde las etapas iniciales de formación.

Como parte de esta estrategia de inclusión, podrá incentivar alianzas interinstitucionales que faciliten la comprensión y aproximación a los entornos digitales y el acceso a la información, así como el uso de las herramientas financieras.

Artículo 3°. Bancoldex deberá diseñar nuevas líneas de crédito con mejores condiciones financieras para la mujer y/o empresas lideradas por estas.

Asimismo, deberá realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito.

Artículo 4°. Las entidades financieras y Fintech deberán diseñar productos y servicios apropiados y asequibles para mujeres, atendiendo las necesidades financieras de esta población, acorde con las necesidades específicas y diferenciales de cada región y/o entidad territorial, incluidos aspectos como la vocación productiva y/o comercial de estas. Al momento de ofrecer y otorgar créditos a la mujer, las entidades financieras podrán tener en cuenta variables alternativas que complementen el estudio de crédito correspondiente.

En este caso, se podrán utilizar variables como:

1. Monto mensual promedio en cuenta.
2. Permanencia de saldo en cuenta.

Adicionalmente, deberán realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito.

Parágrafo. En los productos y servicios nuevos diseñados por las entidades financieras se consagrará un acceso prioritario para las mujeres

rurales, campesinas y de la pesca, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras así como a las madres cabeza de familia y a las mujeres que se encuentren en condiciones de extrema pobreza y/o hayan sido víctimas de algún tipo de violencia, inscritas en el Registro Único de Víctimas, a las mujeres buscadoras de personas dadas por desaparecidas y a las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación o reintegración, con el fin de apoyar la independencia económica y reivindicación de los derechos de ellas.

Artículo 5°. Las entidades financieras, y las Fintech deberán realizar campañas publicitarias, con el fin de promover el acceso al crédito de las mujeres. Dentro de estas campañas, se deberá realizar una diferenciación entre las ventajas de estar en una entidad financiera formal y los riesgos de los préstamos sin las formalidades y requerimientos de la ley.

Cada año en el mes de marzo, deberán direccionar su enfoque publicitario al crédito en la mujer. Dentro de esta estrategia se deberán identificar los principales riesgos financieros y fortalecer la cobertura de productos y servicios financieros para la mujer rural, de las economías populares y geográficamente apartadas.

Parágrafo. Las entidades financieras y las Fintech en sus campañas de información, deberán tener en cuenta los siguientes temas:

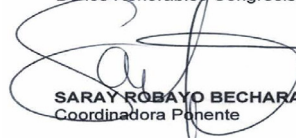
1. Protección de la información.
2. Seguridad en las transacciones.
3. Créditos con condiciones estables.
4. Acuerdos de pago.
5. Mecanismos de pago.


Artículo 6°. Se realizarán ferias financieras de manera conjunta entre las entidades territoriales y las entidades financieras. Las Alcaldías, Gobernaciones, bancos y Fintech deberán llevar su oferta, con el fin de fomentar la bancarización de la mujer y el acceso al crédito.

Artículo 7°. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberá diseñar indicadores que permitan identificar los obstáculos y medir los avances en materia de inclusión financiera de las mujeres. Estos indicadores deberán incluir parámetros específicos para reflejar las realidades de las mujeres rurales, jóvenes y víctimas de violencia, quienes enfrentan mayores brechas estructurales y barreras de acceso. Los indicadores deberán ser utilizados en la elaboración e implementación de políticas públicas con perspectiva de género.

Artículo 8°. La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,


SARAY ROBAYO BECHARA
Coordinadora Ponente


JULIANA ARAY FRANCO
Ponente

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

Bogotá D.C., 25 de mayo de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley N° 546 de 2026 Cámara - 089 de 2024 Senado: "POR MEDIO DE LA CUAL SE FOMENTA LA INCLUSIÓN ACTIVA DE LA MUJER EN EL MERCADO FINANCIERO DE COLOMBIA", suscrito por las Honorables Representantes a la Cámara SARAY ROBAYO BECHARA, JULIANA ARAY FRANCO, 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

CONTENIDO

Gaceta número 597 - Viernes, 29 de mayo de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de ponencia negativa para primer debate, en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, al Proyecto de Ley número 132 de 2025 Cámara, por la cual se establecen parámetros y advertencias frente a los juegos de apuestas, suerte y azar que se realizan en plataformas en línea y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia para primer debate y articulado al Proyecto de Ley número 312 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos..... 4

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 546 de 2026 Cámara, 89 de 2024 Senado por medio de la cual se fomenta la inclusión activa de la mujer en el mercado financiero de Colombia 10