



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° 907

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2026

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se expide el Marco General de Austeridad del Estado, se racionaliza el gasto público y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026

Doctor

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 069 de 2026 Cámara, “*por medio de la cual se expide el Marco General de Austeridad del Estado, se racionaliza el gasto público y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Doctor:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el proyecto de ley del asunto. En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,

DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se expide el Marco General de Austeridad del Estado, se racionaliza el gasto público y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES.

CAPÍTULO ÚNICO

Objeto, principios y ámbito de aplicación

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo estricto y permanente de austeridad en el gasto público, mediante la fijación de techos presupuestales, la eliminación de privilegios y gastos suntuarios, así como la racionalización de la estructura del Estado, con el fin de proteger el patrimonio público, garantizar la vigencia efectiva de los principios de economía, eficacia, responsabilidad y moralidad administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y la Ley 80 de 1993, y destinar los recursos ahorrados a la inversión social prioritaria de que trata el artículo 334 de la Constitución Política.

Artículo 2º. Principios rectores. La interpretación y aplicación de esta ley se orientará por los siguientes principios:

1. Economía y austeridad. El gasto público se ejecutará con el menor costo posible para obtener los fines esenciales del Estado, evitando erogaciones suntuarias, redundantes o ajenas a la función misional de cada entidad.

2. Sostenibilidad fiscal. El gasto de funcionamiento del Estado se ajustará al criterio orientador de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política, sin que en ningún caso dicho criterio pueda invocarse para desconocer los derechos fundamentales de los servidores públicos, contratistas o beneficiarios de medidas de protección.

3. Transparencia y rendición de cuentas. Toda excepción, prórroga o exención prevista en esta ley deberá sustentarse en un acto administrativo motivado, publicado y sujeto al control fiscal, disciplinario y ciudadano.

4. Igualdad y no discriminación en la austeridad. Las medidas de racionalización se aplicarán de manera uniforme a las tres ramas del poder público, a los órganos autónomos, a los organismos de control y demás entidades destinatarias de esta ley, sin perjuicio de las particularidades funcionales de cada uno, de manera que la carga del ajuste fiscal no recaiga exclusivamente sobre un nivel o rama del Estado.

5. Progresividad social del ahorro. Los recursos liberados por la aplicación de esta ley se orientarán prioritariamente hacia el gasto público social, en concordancia con el mandato del inciso final del artículo 334 de la Constitución Política.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en esta ley son de orden público y de obligatorio cumplimiento para todas las entidades que conforman las Ramas del Poder Público (Ejecutiva, Legislativa y Judicial), los órganos autónomos e independientes, los organismos de control, la organización electoral y las entidades descentralizadas del orden nacional y territorial, así como las empresas de economía mixta donde el Estado tenga participación mayoritaria.

Parágrafo. Se exceptúan de esta ley las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud y las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en lo relativo a gastos reservados y de inteligencia, los cuales se regirán por su régimen especial.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

1. Gasto suntuario: erogación con cargo a recursos públicos que no es indispensable para el cumplimiento de la función o servicio a cargo de la entidad y que tiene por objeto o efecto proveer comodidad, estatus, representación personal o beneficio individual a un servidor público, más allá de lo estrictamente necesario para el ejercicio de sus funciones.

2. Techo presupuestal: límite porcentual o nominal, fijado por esta ley, que ninguna entidad pública podrá superar en la ejecución de un rubro específico de gasto de funcionamiento durante una vigencia fiscal.

3. Esquema de seguridad individual: conjunto de medidas de protección, escoltas, vehículos, chalecos y demás elementos, asignadas a una persona

determinada en razón de un riesgo extraordinario o extremo, individualizado y debidamente acreditado por la autoridad competente.

4. Órganos de control y organización electoral: la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Auditoría General de la República, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

TÍTULO II

MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN.

CAPÍTULO I

Racionalización de la contratación de prestación de servicios

Artículo 5°. *Límite presupuestal a la contratación por prestación de servicios.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ninguna entidad pública sujeta al ámbito de aplicación de que trata el artículo 3° podrá destinar más del veinte por ciento (20%) de su presupuesto anual de gastos de funcionamiento para la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión (OPS).

Parágrafo. Quedan exceptuados de este límite los contratos financiados exclusivamente con rubros de inversión destinados a proyectos de infraestructura, ciencia, tecnología e innovación, cuya temporalidad esté atada a la duración del proyecto, así como los contratos de prestación de servicios de salud requeridos para la atención directa de usuarios.

Artículo 6. *Prohibición de multiplicidad contractual (carrusel de OPS).* Queda prohibido que una misma persona natural suscriba o ejecute de manera simultánea más de tres (3) contratos de prestación de servicios con entidades del Estado, independientemente de si son del orden nacional o territorial.

Colombia Compra Eficiente y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) cruzarán la información del Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop) para verificar el cumplimiento de esta prohibición.

Parágrafo. De manera excepcional se podrán suscribir o ejecutar más de tres (3) contratos de prestación de servicios cuando el contratista demuestre sumariamente ante la entidad contratante que la naturaleza, dedicación y obligaciones de dichos contratos permiten su ejecución personal y directa.

Artículo 7°. *Justificación técnica estricta.* Los estudios previos para la celebración de contratos de prestación de servicios deberán incluir una declaración juramentada del ordenador del gasto y del jefe de talento humano, donde se certifique que las actividades a contratar no pueden ser realizadas por el personal de planta. La falsedad en esta certificación constituirá falta gravísima disciplinaria y dará lugar al inicio de las investigaciones fiscales y penales.

CAPÍTULO II

Eliminación de privilegios y gastos suntuarios**Artículo 8°. Restricción absoluta de esquemas de seguridad administrativos por razón del cargo.**

La Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Policía Nacional solo podrán asignar esquemas de seguridad individual, incluyendo vehículos blindados y escoltas, a funcionarios públicos cuando un estudio técnico e individualizado de nivel de riesgo, realizado conforme a la metodología vigente, demuestre un nivel de riesgo extraordinario o extremo. Queda expresamente prohibida la asignación de esquemas de seguridad individual por la mera dignidad, jerarquía o nivel del cargo administrativo, con independencia de la rama o corporación a la que pertenezca el funcionario.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en este artículo no podrá interpretarse ni aplicarse en ningún caso en detrimento del derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política, ni de los estándares fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por el Decreto número 1066 de 2015. En consecuencia, se mantiene incólume el deber estatal de asignar y fortalecer esquemas de protección individual y colectiva a favor de líderes sociales, defensores de derechos humanos, población reincorporada, periodistas y demás personas en situación de riesgo extraordinario o extremo acreditado, con independencia de que ejerzan o no un cargo público.

Parágrafo 2°. La Unidad Nacional de Protección deberá reorientar progresivamente los recursos liberados por la aplicación de este artículo hacia el fortalecimiento de los esquemas de protección colectiva, priorizando a las comunidades y organizaciones sociales en riesgo.

Artículo 9°. Eliminación de planes de telecomunicaciones y suscripciones personales. Prohíbese el pago con recursos públicos de planes de telefonía móvil de uso personal, Internet residencial, plataformas de *streaming* o suscripciones a medios de comunicación privados, así como la dotación de equipos de telefonía móvil para funcionarios públicos de cualquier nivel, incluyendo al Presidente de la República, los Ministros, los Congresistas y los Magistrados, salvo cuando dichos servicios sean indispensables para el ejercicio de funciones de seguridad nacional o de comunicaciones institucionales, caso en el cual deberán contratarse a nombre de la entidad y no de la persona natural.

CAPÍTULO III

Austeridad en publicidad, eventos y relaciones públicas

Artículo 10. Prohibición de autopromoción. Queda totalmente prohibido el uso de recursos públicos para pauta publicitaria en medios de comunicación, redes sociales, plataformas digitales o cualquier otra, cuando tenga como propósito posicionar la imagen personal de los funcionarios públicos, exaltar sus logros individuales o promover eslóganes de gobierno ajenos a la información

institucional objetiva. Se exceptúa la publicidad estrictamente informativa sobre trámites, servicios, convocatorias y campañas de prevención y salud pública, siempre que no incluya el nombre, imagen o voz del funcionario de turno.

Artículo 11. Restricción en logística, catering y eventos. Queda prohibida la destinación de recursos públicos para la realización de recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones de las entidades, así como la compra de licores, banquetes, anchetas, regalos, medallas conmemorativas y artículos de *merchandising* institucional (chaquetas, gorras, botones y similares) en eventos institucionales.

Parágrafo. Todo evento oficial deberá realizarse prioritariamente en instalaciones públicas. El alquiler de clubes privados, hoteles o centros de convenciones requerirá justificación escrita de la inexistencia de aforo público adecuado y la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o de quien haga sus veces en el respectivo nivel territorial.

CAPÍTULO IV

Eficiencia diplomática y viajes oficiales

Artículo 12. Obligatoriedad de clase económica. Todos los tiquetes aéreos nacionales e internacionales adquiridos con recursos públicos para el desplazamiento de servidores públicos o contratistas deberán ser en clase económica. Se exceptúa únicamente al Presidente y al Vicepresidente de la República, por razones de seguridad nacional debidamente acreditadas por el organismo competente.

Artículo 13. Límites a comitivas y austeridad diplomática. Las comitivas internacionales no podrán superar el número de cinco (5) delegados adicionales al jefe de la cartera o entidad. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá presentar anualmente a las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República un informe que será discutido en una sesión formal en cada una de las comisiones sobre el costo-beneficio detallado por cada embajada y consulado, proponiendo el cierre o la fusión de aquellas sedes que no representen un retorno estratégico para los intereses del país.

TÍTULO II

EFICIENCIA INSTITUCIONAL Y RÉGIMEN SANCIONATORIO.

CAPÍTULO I

EFICIENCIA INSTITUCIONAL

Artículo 14. Congelamiento de creación de entidades. Durante los diez (10) años siguientes a la promulgación de esta ley, queda prohibida la creación de nuevos ministerios, departamentos administrativos, agencias, altas consejerías o comisiones que impliquen gastos de funcionamiento adicionales al del Presupuesto General de la Nación vigente al momento de su expedición. Toda creación deberá estar compensada, en el mismo acto legislativo, ley o administrativo que le da origen,

con la supresión o fusión de entidades equivalentes en costo presupuestal.

CAPÍTULO II

Régimen sancionatorio

Artículo 15. Régimen sancionatorio disciplinario. El incumplimiento, la elusión o la flexibilización injustificada de los techos presupuestales, los límites de contratación y las prohibiciones suntuarias establecidas en la presente ley por parte del ordenador del gasto o de los servidores públicos responsables de su cumplimiento constituye, según corresponda: (i) falta gravísima relacionada con la contratación pública, en los términos del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) o la norma que la sustituya, cuando la conducta se derive de la celebración irregular de contratos de prestación de servicios en contravención de los artículos 5°, 6° y 7° de la presente ley; y (ii) falta gravísima relacionada con la hacienda pública, en los términos del artículo 57 de la Ley 1952 de 2019, cuando la conducta consista en el desconocimiento de los techos presupuestales o las prohibiciones de gasto suntuario de que trata esta ley.

Parágrafo. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la responsabilidad fiscal a que haya lugar conforme a la Ley 610 de 2000, ni de la responsabilidad penal por los delitos contra la administración pública que llegaren a configurarse.

CAPÍTULO III

Evaluación de ordenadores del gasto

Artículo 16. Vinculación de la evaluación de desempeño de los ordenadores del gasto. El Departamento Administrativo de la Función Pública incluirá el cumplimiento de las obligaciones de austeridad previstas en esta ley como criterio de calificación en la evaluación de desempeño de los ordenadores del gasto y de los gerentes públicos, sin perjuicio de las competencias disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación.

TÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES.

CAPÍTULO I

Seguimiento, control y transparencia

Artículo 17. Reporte semestral al Congreso de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación presentarán semestralmente a las Comisiones Económicas conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe consolidado sobre el cumplimiento de los techos y prohibiciones establecidos en esta ley, discriminado por entidad, con indicación del monto efectivamente ahorrado y de las excepciones aplicadas.

Parágrafo. El informe deberá ser remitido en físico o por medios virtuales a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Artículo 18. Tablero público de austeridad. El Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con Colombia Compra Eficiente, pondrá a disposición de la ciudadanía, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley, un tablero de control de acceso público y gratuito que permita consultar, por entidad, el porcentaje de ejecución del límite de contratación OPS, el número de esquemas de seguridad asignados por cargo, el parque automotor oficial y el gasto en publicidad institucional.

CAPÍTULO II

Régimen de transición y vigencia

Artículo 19. Transitoriedad. Para asegurar la continuidad del servicio público y mitigar los impactos jurídicos y operativos de esta ley, se establecen los siguientes plazos improrrogables de implementación:

a) Reducción al 10% en contratos OPS de que trata el artículo 5° de la presente ley: contará con un plazo de implementación de veinticuatro (24) meses. Las entidades deberán remitir al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) un plan de rediseño institucional dentro de los primeros seis (6) meses. Vencido el plazo total, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público congelará los giros que excedan el techo fijado en este rubro.

b) Desmonte de esquemas de seguridad por cargo de que trata el artículo 8° de la presente ley: contará con un plazo máximo de implementación de seis (6) meses. Dentro de este término, la Unidad Nacional de Protección (UNP) deberá reevaluar objetivamente todos los esquemas vigentes; aquellos que no demuestren un riesgo extraordinario o extremo serán retirados de forma progresiva y no abrupta, garantizando en todo caso la protección efectiva mientras se adelanta la reevaluación.

c) Cancelación de planes de telefonía y suscripciones de que trata el artículo 10 de la presente ley: las entidades contarán con un plazo de treinta (30) días calendario para dar cumplimiento a esta restricción, debiendo liquidar los contratos corporativos vigentes acogiéndose a la figura de terminación anticipada por mandato legal estatutario, sin lugar a indemnizaciones a favor del contratista, sin perjuicio del pago de lo efectivamente ejecutado.

Artículo 20. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, deroga las disposiciones que le sean contrarias y modifica en lo pertinente la Ley 80 de 1993, la Ley 1952 de 2019 y la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021.

DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES

Representante a la Cámara

Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio de la cual se expide el Marco General de Austeridad del Estado, se racionaliza el gasto público y se dictan otras disposiciones

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto expedir una Ley Integral de Austeridad del Estado que establezca, con carácter permanente y no meramente reglamentario o anual, techos presupuestales estrictos, prohibiciones de gasto suntuario y mecanismos de racionalización de la estructura estatal, aplicables de manera uniforme a las tres ramas del poder público, a los órganos de control, a la organización electoral y a las entidades territoriales.

La iniciativa parte de una constatación empírica verificable con cifras oficiales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo de la Función Pública, de la Contraloría General de la República y del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF): el gasto de funcionamiento del Estado colombiano ha crecido de manera sostenida y desproporcionada frente al crecimiento de la economía nacional, al tiempo que persisten privilegios administrativos -esquemas de seguridad por cargo, parque automotor, publicidad institucional, viajes en clase ejecutiva- cuya eliminación no compromete la prestación de ningún servicio esencial del Estado.

A diferencia de los planes de austeridad expedidos anualmente por decreto -como el Decreto número 199 de 2024, dictado en desarrollo del artículo 19 de la Ley 2155 de 2021-, que están sujetos a la discrecionalidad y a la voluntad política de cada gobierno de turno y pueden ser derogados o simplemente no renovados, esta ley busca blindar jurídicamente la austeridad del gasto público como una política de Estado permanente, sustraída de la coyuntura de cada administración.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Las cifras oficiales disponibles evidencian una expansión histórica de la contratación por prestación de servicios en el Estado colombiano. Según el análisis técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo, a precios constantes de 2025, el promedio anual de gasto en contratos OPS desde 2018 asciende a \$17,6 billones, habiéndose ejecutado \$17 billones en 2023 y \$17,3 billones en 2024. Solo entre enero y junio de 2025 se habían ejecutado \$14,1 billones en 394.600 contratos de esta naturaleza. De manera consistente, el análisis del Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop) muestra que, entre el 7 de agosto de 2022 y el 16 de julio de 2025, el nivel nacional centralizado suscribió 382.189 contratos de prestación de servicios por un valor acumulado de \$14,62 billones, vinculando a más de 167.000 contratistas personas naturales.

El crecimiento no es solamente presupuestal, sino estructural: entre 2021 y 2024 el número de contratos OPS en las entidades centralizadas del Gobierno nacional pasó de 45.000 a 63.000, un incremento cercano al 40%, de acuerdo con los datos de Secop sistematizados por el Observatorio Fiscal y el Observatorio Laboral de la Universidad Javeriana. A corte de abril de 2025, la contratación por prestación de servicios representaba el 73,2% del total de procesos contractuales de los diecinueve ministerios y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, frente al 70% que representaba en el mismo periodo del gobierno inmediatamente anterior. En materia de personal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó que en 2024 el Estado destinó \$69,3 billones a gastos de personal y adquisición de bienes y servicios, cifra que se proyectaba en \$75,6 billones para 2025, un incremento del 9,1% en un solo año.

Estas dinámicas explican en buena medida el desbordamiento del gasto de funcionamiento dentro del Presupuesto General de la Nación: entre 2022 y 2026 los recursos asignados a funcionamiento pasaron de \$253,9 billones a \$353,4 billones, un incremento de \$99,5 billones que equivale al 89,6% del crecimiento total del presupuesto nacional durante ese periodo. El artículo 5° de este proyecto, al fijar un techo del diez por ciento (10%) del presupuesto de funcionamiento de cada entidad para contratos OPS, y el artículo 6°, al prohibir la multiplicidad contractual conocida como “carrusel de OPS”, atacan directamente esta fuente de desangre fiscal sin afectar la prestación de servicios esenciales, en la medida en que exigen que la contratación temporal se sustente en una necesidad real y certificada, y no en la sustitución estructural de la planta de personal.

El gasto en esquemas de seguridad asignados por la Unidad Nacional de Protección (UNP) ha seguido una trayectoria de crecimiento sostenido: de \$1,3 billones en 2019 a \$2,6 billones en 2024, con un gasto acumulado de \$6,3 billones en ese periodo, según el estudio sectorial de la Contraloría General de la República “Análisis de la Implementación de la Ruta de Protección a Grupos y Comunidades en Riesgo”. De ese presupuesto, el 93% se destinó en 2023 a medidas de protección individual y apenas el 7% a estrategias de protección colectiva, pese a que estas últimas suelen ser más costo-eficientes y benefician a un mayor número de personas en riesgo real. La propia Contraloría advirtió que cada esquema de protección individual costó, en promedio, \$150 millones anuales en 2023, y que la protección de Congresistas concentra buena parte de este gasto: solo en 2024, el Senado y la Cámara de Representantes destinaron \$94.000 millones a esquemas de seguridad para sus miembros.

Este patrón de asignación revela una inequidad estructural que el artículo 8° de este proyecto busca corregir: mientras miles de líderes sociales, defensores de derechos humanos y comunidades en zonas de alto riesgo esperan en promedio 203 días para obtener una respuesta a sus solicitudes

de protección colectiva -con solo el 18% de los casos accediendo a medidas efectivas, según la propia Contraloría-, un número significativo de esquemas individuales se mantiene vigente por la sola condición jerárquica del protegido y no por un riesgo extraordinario acreditado. La reasignación de estos recursos hacia la protección colectiva, que este proyecto ordena expresamente, no solo genera ahorro fiscal sino que corrige una inequidad denunciada de manera reiterada por el órgano de control fiscal.

El gasto en publicidad y propaganda gubernamental ha crecido de forma exponencial en los últimos años. De acuerdo con el análisis publicado por *El Espectador* con base en los contratos de comunicaciones de la Presidencia de la República y de los ministerios, el gasto en publicidad oficial alcanzó los \$63.508 millones solo en 2024, y superó los \$131.535 millones entre el 7 de agosto de 2022 y enero de 2025. En contraste, el gobierno inmediatamente anterior invirtió poco más de \$40.000 millones en pauta oficial durante todo su cuatrienio (2018-2022). Es decir, en menos de dos años y medio se ha superado en más de tres veces lo que un gobierno completo de cuatro años destinó a este rubro. El artículo 11 de este proyecto, al prohibir el uso de recursos públicos para posicionar la imagen personal de los funcionarios, ataca precisamente esta modalidad de gasto suntuario, preservando al mismo tiempo la publicidad estrictamente informativa que sí cumple una función de servicio a la ciudadanía.

La urgencia de esta iniciativa se explica también por el deterioro de las finanzas públicas nacionales. Según el análisis del profesor de Hacienda Pública de la Universidad del Rosario, Henry Amorocho, el gasto en funcionamiento del Gobierno nacional, sin contar el servicio de la deuda, creció un 25,8% en 2024, impulsado en gran medida por la contratación de personal por fuera de nómina, mientras que los ingresos del Estado apenas crecieron un 2,33% nominal en el mismo periodo. El Marco Fiscal de Mediano Plazo proyecta para 2025 un déficit fiscal total del 7,1% del PIB, uno de los más altos de la historia reciente del país, y el Gobierno nacional ha reconocido un rezago presupuestal cercano a los \$30 billones. En ese contexto, el Fondo Monetario Internacional suspendió la línea de crédito flexible para Colombia y recomendó ajustes en el gasto de funcionamiento del orden de los \$30 billones. Frente a este panorama, la austeridad del gasto público ha dejado de ser una opción de conveniencia administrativa para convertirse en una necesidad de estabilidad macroeconómica y de responsabilidad fiscal intergeneracional.

Los cinco ejes estructurales de esta ley, racionalización de la contratación OPS, eliminación de privilegios y gastos suntuarios, austeridad en publicidad y eventos, eficiencia diplomática y eficiencia institucional, proyectan, de manera conservadora y a partir de las cifras de ejecución presupuestal reseñadas en esta exposición de motivos, un ahorro potencial cercano a los \$20,6

billones anuales una vez completado el periodo de transición previsto en el artículo 20 de esta ley, recursos que, en cumplimiento del principio consagrado en el inciso final del artículo 334 de la Constitución Política, deberán reorientarse prioritariamente hacia el gasto público social.

III. MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL

Artículo 6°. *Los particulares solos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

Artículo 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

Esta norma constituye el fundamento constitucional directo de la presente ley: los principios de economía, eficacia y moralidad exigen que el gasto público se ejecute con el menor costo posible para alcanzar los fines del Estado, lo cual excluye por definición el gasto suntuario, la contratación innecesaria y los privilegios administrativos que esta ley busca eliminar.

Artículo 334. *Constitución Política de Colombia (modificado por el Acto Legislativo número 3° de 2011). La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. [...] para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

La sostenibilidad fiscal, según la propia jurisprudencia constitucional, es un criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder público, cuya función es disciplinar la administración de las finanzas públicas para reducir el déficit fiscal mediante la limitación de la brecha entre ingresos y gastos. Esta ley desarrolla precisamente ese mandato de racionalización económica, al tiempo que honra el mandato final del artículo 334 según el cual el gasto público social es prioritario frente a cualquier otro tipo de erogación.

Artículo 345. *Constitución Política de Colombia.* En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro

que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

LEGAL

Ley 80 de 1993, “*por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”.

Esta ley regula la contratación estatal, incluida la modalidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, cuya utilización excepcional es precisamente lo que buscan garantizar los artículos 5° a 7° de este proyecto.

Ley 1952 de 2019, “*por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*”, modificada por la Ley 2094 de 2021.

El Código General Disciplinario tipifica en su artículo 54 las faltas gravísimas relacionadas con la contratación pública y en su artículo 57 las faltas gravísimas relacionadas con la hacienda pública. El artículo 16 de este proyecto se articula expresamente con ambas disposiciones para calificar como falta gravísima el incumplimiento de los techos y prohibiciones de la Ley Antiderroche, según la naturaleza contractual o presupuestal de la infracción, sin necesidad de modificar el texto ni la numeración vigente del Código, lo cual evita cualquier riesgo de inconsistencia normativa sobrevenida por reformas posteriores al articulado disciplinario.

Ley 1473 de 2011, “*por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*”, modificada por la Ley 2155 de 2021, “*por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones*”.

El artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 dispuso que el Gobierno nacional reglamentará anualmente, mediante decreto, un Plan de Austeridad del Gasto para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Esta arquitectura normativa demuestra que el ordenamiento jurídico colombiano ya reconoce la competencia y la necesidad de imponer reglas de austeridad transversales a todas las ramas y órganos financiados con el Presupuesto General de la Nación; sin embargo, al tratarse de una habilitación reglamentaria de expedición anual, su vigencia y contenido quedan sujetos a la voluntad de cada gobierno de turno. Esta ley eleva esa política a rango legal permanente, blindándola de la discrecionalidad anual del Ejecutivo.

Ley 819 de 2003, “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”.

Esta ley orgánica establece en su artículo 7° el deber de análisis de impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto público o beneficios tributarios, cuyo alcance y aplicación al presente proyecto se desarrolla en esta exposición de motivos.

Decreto número 111 de 1996, “*por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*”.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto define el Presupuesto General de la Nación como aquel que comprende el presupuesto del Gobierno nacional, el de la rama legislativa, el de la rama judicial, el de los órganos de control y el de la organización electoral, entre otros. Esta definición orgánica respalda la extensión del ámbito de aplicación de esta ley, prevista en el artículo 3°, a todas las ramas y órganos financiados con cargo al Presupuesto General de la Nación.

JURISPRUDENCIAL

Sentencia C-502 de 2007. Fijó el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, precisando que los primeros tres incisos de dicha norma deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa y como una carga que incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas a su alcance, las incidencias fiscales del proyecto de ley.

Sentencia C-290 de 2009. Reiteró que la eventual omisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el cumplimiento de la carga que le impone el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “no constituye obstáculo para el ejercicio de la función legislativa”, de manera que dicha circunstancia no compromete la validez constitucional del trámite del proyecto de ley.

Sentencias C-085 y C-075 de 2022. Precisaron que el deber de análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 solo se hace exigible cuando la iniciativa legislativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, y que, tratándose de iniciativas parlamentarias, la responsabilidad del Legislador no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, sino una consideración mínima e informada.

Sentencia C-425 de 2023. Reiteró que las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa orientado al cumplimiento de propósitos constitucionalmente valiosos, exigible únicamente cuando la norma acusada efectivamente ordena un gasto público.

Sentencia T-1026 de 2002. Estableció los criterios de valoración del riesgo que deben orientar la asignación de esquemas de protección estatal, criterio recogido por el artículo 8° de este proyecto para garantizar que la restricción de los esquemas de seguridad por cargo no afecte a la población en riesgo real y acreditado.

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se precisa que el presente proyecto de ley no decreta gasto público ni otorga beneficios tributarios: por el contrario, establece techos, prohibiciones y límites a la ejecución del gasto de funcionamiento ya autorizado en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos territoriales, con el propósito de generar ahorro fiscal. Por esta razón, y de conformidad con la línea jurisprudencial reiterada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-085 y C-075 de 2022, el deber de identificar costos fiscales y fuentes de financiación adicionales previsto en el citado artículo 7° no resulta exigible frente a esta iniciativa, en la medida en que dicho deber solo se activa cuando el proyecto de ley “ordena un gasto”, supuesto que no se configura en este caso.

En todo caso, y en un ejercicio de transparencia que excede el mínimo constitucional exigible, esta exposición de motivos ha cuantificado, con fuentes oficiales y verificables, el orden de magnitud del gasto actualmente ejecutado en cada uno de los rubros que esta ley busca racionalizar -contratación OPS, esquemas de seguridad, parque automotor, publicidad oficial y comitivas diplomáticas-, cifras que permiten proyectar, de manera conservadora, un ahorro potencial cercano a los \$20 billones anuales una vez surtido el régimen de transición previsto en el artículo 20 de esta ley.

Debe recordarse, además, que la propia Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la eventual insuficiencia del análisis de impacto fiscal de una iniciativa legislativa “no constituye obstáculo para el ejercicio de la función legislativa” (Sentencia C-290 de 2009), pues dicho requisito constituye un parámetro de racionalidad legislativa y no una barrera que condicione la validez constitucional del trámite (Sentencia C-502 de 2007). En consecuencia, ninguna eventual imprecisión en la estimación cuantitativa del ahorro fiscal proyectado por esta ley podría erigirse en un vicio de procedimiento que afecte su constitucionalidad.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que el presente proyecto de ley es de contenido general, impersonal y abstracto: sus disposiciones se aplican por igual a todos los servidores públicos de las tres ramas del poder público, de los órganos de control y de la organización electoral, sin conceder ni negar un beneficio particular, directo, actual y específico a ningún Congresista en particular ni a su núcleo familiar.

No obstante lo anterior, los propios Congresistas, cada Representante y Senador deberá evaluar individualmente si, en su caso concreto, existen circunstancias que puedan configurar un conflicto de interés particular, en los términos del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, y proceder en consecuencia conforme al régimen de impedimentos y recusaciones previsto en la Ley 5ª de 1992. Se deja constancia expresa de que la presente descripción no exime al

Congresista del deber de análisis individual que le corresponde frente a cada proyecto.

Por las razones planteadas, pongo a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.

DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES

Representante a la Cámara

Partido Centro Democrático

FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 2°, 6°, 150, 154, 209, 334, 345, 346, 347 y 351.

Acto Legislativo 3 de 2011, “por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal”.

Ley 80 de 1993, “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Ley 5ª de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Ley 610 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías”.

Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1473 de 2011, “por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1952 de 2019, “por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario”, modificada por la Ley 2094 de 2021.

Ley 2003 de 2019, “por la cual se regula el régimen de conflicto de interés de los Congresistas y se dictan otras disposiciones”.

Ley 2155 de 2021, “por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”.

Decreto número 111 de 1996, “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

Decreto número 199 de 2024, “por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto para la vigencia 2024”, Departamento Administrativo de la Función Pública.

Corte Constitucional, sentencias C-502 de 2007, C-290 de 2009, T-1026 de 2002, C-085 de 2022, C-075 de 2022, C-425 de 2023 y C-051 de 2025.

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), análisis técnico sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cifras de ejecución presupuestal y Presupuesto General de la Nación 2025-2026.

Contraloría General de la República, “Análisis de la Implementación de la Ruta de Protección a Grupos y Comunidades en Riesgo”, 2025.

Observatorio Fiscal y Observatorio Laboral, Pontificia Universidad Javeriana, informes sobre contratación OPS 2024-2025.

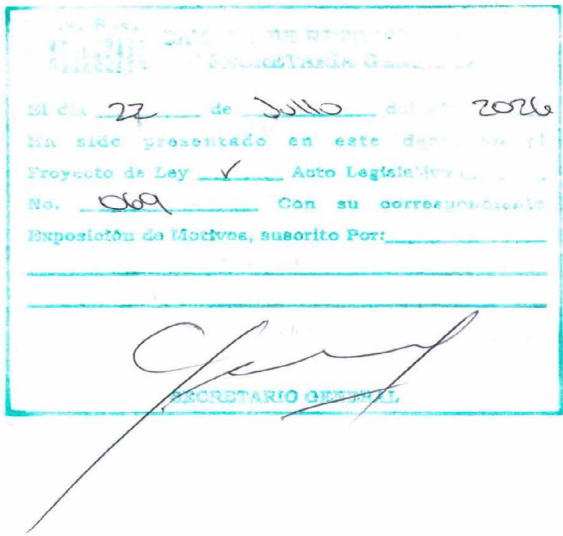
El Tiempo, Unidad de Datos, “El Gobierno del presidente Petro aumentó la contratación por prestación de servicios en 75% con respecto al de Duque”, mayo de 2025.

Infobae Colombia, “Los contratos de prestación de servicios están lejos de acabarse” y “Gobierno Petro rompe récord de burocracia”, 2025.

Portafolio, “Gasto en contratos de prestación de servicios no está disparado, confirma informe del Carf”, 2025.

El Espectador, “El gasto en publicidad oficial se ha desbordado”, enero de 2025.

El Nuevo Siglo, “Gobierno Petro triplica el gasto en pauta y publicidad” y “Este año el Gobierno ha gastado \$14,1 billones en 394.600 contratos por servicios”, 2025.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 365-1 al Estatuto Tributario para eliminar, con rango legal, la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta en los pagos realizados a través de tarjetas de crédito y/o débito por venta de bienes o prestación de servicios, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 20 de julio de 2026

Doctor

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 070 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 365-1 al Estatuto Tributario para eliminar, con rango legal, la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta en los pagos realizados a través de tarjetas de crédito y/o

débito por venta de bienes o prestación de servicios, y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el proyecto de ley del asunto. En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,


DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 365-1 al Estatuto Tributario para eliminar, con rango legal, la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta en los pagos realizados a través de tarjetas de crédito y/o débito por venta de bienes o prestación de servicios, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer, mediante la adición del artículo 365-1 al Estatuto Tributario, la no sujeción a la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta y complementarios sobre los pagos o abonos en cuenta realizados a través de sistemas de tarjetas de crédito y/o débito, cuando estos constituyan ingreso tributario para el beneficiario por concepto de venta de bienes o prestación de servicios.

Artículo 2º. Adición del artículo 365-1 al Estatuto Tributario. Adiciónese el Estatuto Tributario con un nuevo artículo 365-1, así:

“Artículo 365-1. No sujeción a retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta en los pagos realizados a través de tarjetas de crédito y/o débito. Los pagos o abonos en cuenta realizados a través de tarjetas de crédito y/o débito, susceptibles de constituir ingreso tributario para los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios por concepto de venta de bienes o prestación de servicios, no están sometidos a retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta.

Parágrafo 1º. Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de la obligación de practicar autorretención a título del impuesto sobre la renta y complementarios que corresponda a los autorretenedores autorizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 365 del

Estatuto Tributario y las demás disposiciones que regulan la materia.

Parágrafo 2°. Los pagos o abonos en cuenta realizados por concepto distinto a la venta de bienes o la prestación de servicios continuarán sujetos al régimen general de retención en la fuente que les sea aplicable, incluida, cuando corresponda, la retención prevista en el artículo 368 del Estatuto Tributario a cargo del pagador.

Parágrafo 3°. Las entidades emisoras, adquirentes o pagadoras de los sistemas de tarjetas de crédito y/o débito deberán identificar, en el comprobante, extracto o soporte que expidan al beneficiario del pago, la aplicación de la no sujeción prevista en este artículo, sin perjuicio de las demás obligaciones de información exógena a su cargo”.

Artículo 3°. Control y reporte de información. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá exigir a las entidades emisoras, adquirentes y pagadoras de los sistemas de tarjetas de crédito y/o débito los reportes de información exógena que resulten necesarios para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 365-1 del Estatuto Tributario y para prevenir que la no sujeción allí prevista sea utilizada para eludir la retención en la fuente que corresponda practicar al pagador por conceptos distintos a la venta de bienes o la prestación de servicios.

Artículo 4°. Régimen sancionatorio. La Superintendencia Financiera de Colombia, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, podrá imponer a las entidades vigiladas multas hasta por quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando, contrariando lo dispuesto en el artículo 365-1 del Estatuto Tributario, continúen practicando la retención en la fuente allí eliminada, o incumplan las obligaciones de información previstas en la presente ley.

Parágrafo. La imposición de estas sanciones se realizará de conformidad con el procedimiento y los criterios previstos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las demás normas que regulan la potestad sancionatoria de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 5°. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, en particular en lo relacionado con los plazos técnicos y operativos que requieran las entidades emisoras, adquirentes y pagadoras para adecuar sus sistemas de facturación electrónica y de información exógena.

Artículo 6. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del primer día del segundo mes calendario siguiente al de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el artículo 1.3.2.1.2 del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, y el parágrafo del artículo 1.3.2.1.8 del mismo decreto, en cuanto resulten incompatibles con lo aquí dispuesto.

DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio de la cual se adiciona el artículo 365-1 al Estatuto Tributario para eliminar, con rango legal, la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta en los pagos realizados a través de tarjetas de crédito y/o débito por venta de bienes o prestación de servicios, y se dictan otras disposiciones

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como propósito eliminar, con rango legal, la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta que hoy recae sobre los pagos o abonos en cuenta que reciben los comerciantes y prestadores de servicios cuando sus clientes pagan con tarjeta de crédito o débito. Se trata de una retención del 1,5% que las entidades emisoras de las tarjetas descuentan de manera automática en cada venta, y que constituye un simple anticipo del impuesto de renta que el vendedor debe liquidar y pagar de todas formas al final del período gravable.

La iniciativa no elimina el impuesto de renta sobre estas operaciones, ni afecta el hecho generador del tributo: los ingresos por venta de bienes y servicios pagados con tarjeta siguen siendo, como hoy, plenamente gravados y declarables. Lo que el proyecto suprime es exclusivamente el mecanismo de recaudo anticipado que hoy grava, de forma adicional y muchas veces duplicada, a quien recibe el pago, trasladando esa decisión al Congreso de la República, único titular constitucional de la potestad de fijar los elementos de los tributos.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público llegó a la misma conclusión de fondo: en febrero de 2026 publicó para comentarios un proyecto de decreto para eliminar esta retención, reconociendo expresamente que la medida especial perdió su razón de ser y que su eliminación “no tiene efectos recaudatorios materiales”. Este proyecto de ley recoge esa misma conclusión técnica, pero la convierte en una decisión estable del Congreso, no reversible por un simple decreto del Gobierno de turno.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La retención en la fuente sobre pagos con tarjetas de crédito y débito data del año 2001: el artículo 17 del Decreto número 406 de 2001 fijó la tarifa del 1,5% sobre los pagos y abonos en cuenta realizados a través de estos sistemas, y el artículo 1° del Decreto número 556 del mismo año designó a las entidades adquirentes y pagadoras como responsables de practicarla, remitiéndose a la tarifa y condiciones del primero. Ambas reglas fueron compiladas, respectivamente, en los artículos 1.3.2.1.8 y 1.3.2.1.2 del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

En 2001, esa tarifa especial del 1,5% cumplía una función real: aseguraba un recaudo anticipado sobre un medio de pago entonces incipiente, en un contexto en el que la tarifa general de retención en la fuente por otros ingresos tributarios podía llegar hasta el 3,5% del respectivo pago, conforme al artículo

365 del Estatuto Tributario. Doce años después, el Decreto número 2418 de 2013 -hoy compilado en el artículo 1.2.4.9.1 del Decreto número 1625 de 2016- redujo la tarifa general de retención a título de renta al 1,5%, con lo cual la retención especial de tarjetas dejó de cumplir cualquier función diferenciadora: hoy coincide exactamente con la tarifa general, de modo que subsiste como una capa adicional de trámite, no como una herramienta de recaudo con sentido propio.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ha sido reiterativa en que la retención practicada por la entidad emisora de la tarjeta no exime al comprador de practicar, adicionalmente, la retención general prevista en el artículo 368 del Estatuto Tributario sobre la misma operación. Así lo sostuvo la Dian en el Oficio 25079 de 2018, lo reiteró en el Oficio 26039 de 2019, y lo confirmó una vez más en el Concepto número 000165 de 2025, al resolver una solicitud de reconsideración que pretendía, precisamente, que se reconociera que una retención sustituye a la otra.

El resultado práctico es que un mismo pago puede quedar sujeto a dos retenciones simultáneas y de agentes distintos, generando saldos a favor recurrentes que los comerciantes, especialmente los de menor tamaño, deben tramitar ante la Dian mediante procesos de devolución o compensación que rara vez completan por su complejidad administrativa.

El sistema de pagos colombiano cambió de manera radical en los últimos años. Según el Banco de la República, la participación de los pagos digitales en el total de transacciones del país pasó de una fracción marginal a cerca del 71% en 2026, con una meta oficial de superar el 80% hacia el cierre de este año. A esa transformación contribuyó de manera decisiva Bre-B, el sistema de pagos inmediatos del Banco de la República que entró en operación en octubre de 2025 y que, en apenas seis meses, superó los 600 millones de transacciones mediante transferencias y códigos QR. Las billeteras digitales, por su parte, concentraron el 29% del valor de las compras por Internet realizadas en 2025, ubicándose como el segundo medio de pago más usado en el comercio electrónico del país.

Ninguno de esos medios de pago -transferencias interbancarias, Bre-B, códigos QR, billeteras digitales como Nequi o Daviplata- está sujeto a la retención en la fuente especial que sí recae sobre las tarjetas de crédito y débito. El propio Ministerio de Hacienda reconoció esta asimetría al publicar, en octubre de 2025, un primer borrador de decreto que proponía justamente lo contrario a esta iniciativa: extender la retención del 1,5% a los pagos realizados por Bre-B y billeteras digitales, para “evitar el arbitraje entre diferentes productos”.

Esa primera propuesta generó alertas inmediatas entre comerciantes y analistas, pues advirtieron que la medida no incrementaría el recaudo, pero sí desalentaría la formalización de pequeños comerciantes y trabajadores independientes que

reciben sus pagos por estos canales, multiplicando los saldos a favor de devolución compleja que hoy ya afectan a quienes cobran con tarjeta.

Frente al rechazo que generó esa primera propuesta, el Ministerio de Hacienda cambió de rumbo en enero y febrero de 2026 y publicó un segundo borrador -el que sirve de base a este proyecto de ley- que opta por la solución inversa y más razonable: en lugar de extender la retención a los medios de pago digitales, la elimina para las tarjetas de crédito y débito, igualando así el tratamiento tributario de todos los instrumentos de pago electrónico. Este viraje de política, ocurrido en cuestión de meses y por la sola decisión del Ministerio de turno, es la evidencia más clara de que dejar este asunto exclusivamente en manos de la potestad reglamentaria expone a los comerciantes colombianos a la incertidumbre de que la próxima administración revierta el criterio con un nuevo decreto. Ese riesgo es precisamente el que este proyecto de ley busca cerrar, al elevar la no sujeción a rango legal, de manera que solo el Congreso de la República pueda modificarla en el futuro.

La retención especial de tarjetas obliga a las entidades emisoras, adquirentes y pagadoras a mantener sistemas de retención, liquidación y reporte para una operación que, en la práctica, coexiste con el régimen de autorretención a título de renta previsto en el parágrafo 2° del artículo 365 del Estatuto Tributario y desarrollado en los artículos 1.2.6.6 a 1.2.6.8 del Decreto número 1625 de 2016. Mantener dos mecanismos paralelos de recaudo anticipado sobre el mismo hecho no incrementa la certeza del recaudo, pero sí duplica los costos de conciliación contable y tecnológica que asumen las entidades del sistema de pagos, costos que terminan trasladándose, en alguna medida, al comercio afiliado.

Cuando el costo administrativo de aceptar un medio de pago formal y trazable es más alto que el de otros medios igualmente trazables, se desincentiva la aceptación de tarjetas frente al efectivo, en momentos en que el propio Banco de la República advierte que el efectivo sigue representando cerca del 78% del valor de las transacciones de los hogares colombianos, en buena medida por su vínculo con la informalidad. Facilitar, sin perder trazabilidad, la aceptación de pagos electrónicos por parte de comerciantes de todos los tamaños es coherente con el mandato del artículo 335 de la Constitución Política, que le asigna al Estado la promoción de la democratización del crédito, y con el principio de eficiencia del sistema tributario consagrado en el artículo 363 de la Constitución, que exige que las cargas administrativas asociadas al recaudo no resulten desproporcionadas frente al recaudo efectivamente obtenido.

Según el informe de cierre de la Dian, el recaudo tributario total del país en 2025 ascendió a \$296 billones, de los cuales la retención en la fuente a título de renta aportó \$103,61 billones, equivalentes al 35% del total y al mayor rubro individual de

recaudo. Sin embargo, ese dato no debe leerse como si la eliminación de la retención especial de tarjetas pusiera en riesgo una porción significativa de esa cifra: la retención en la fuente es, por definición legal, un simple anticipo del impuesto de renta -así lo dispone el artículo 365 del Estatuto Tributario al calificarla como “buena cuenta o anticipo”- que se descuenta del impuesto finalmente liquidado en la declaración de renta del contribuyente. Eliminarla para los pagos con tarjeta no reduce el impuesto de renta que finalmente pagan los comerciantes y prestadores de servicios; únicamente modifica el momento en que el Estado recibe ese dinero, y libera a las entidades financieras y a los comercios de una carga operativa que, como se explicó, ya resulta redundante frente al régimen de autorretención vigente.

III. MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL

Artículo 150, numeral 12. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.*

Esta norma radica en cabeza exclusiva del Congreso de la República la potestad de establecer y regular los tributos nacionales, incluidos los elementos de los mecanismos de recaudo anticipado, como la retención en la fuente. El presente proyecto ejerce directamente esa competencia, en lugar de dejar la decisión librada a la potestad reglamentaria del Gobierno.

Artículo 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

El principio de reserva de ley en materia tributaria, y el correlativo principio de certeza tributaria que de él se desprende, respaldan que sea el Legislador -y no un decreto reglamentario modificable en cualquier momento por el Gobierno de turno- quien fije de manera estable si un determinado pago está o no sometido a retención en la fuente. La experiencia reciente, en la que el Ministerio de Hacienda pasó en cuestión de meses de proponer extender la retención a los pagos digitales, a proponer eliminarla para las tarjetas, ilustra precisamente el déficit de certeza que genera dejar esta decisión exclusivamente en sede reglamentaria.

Artículo 363. *El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.*

Mantener un mecanismo de retención especial y adicional sobre un único medio de pago formal, mientras otros instrumentos electrónicos igualmente trazables permanecen exentos de esa carga, desconoce el principio de eficiencia que exige

que el costo administrativo de recaudar un tributo no sea desproporcionado frente al recaudo que efectivamente genera, y el principio de equidad horizontal que exige un trato semejante para operaciones económicamente equivalentes.

Artículo 189, numerales 11 y 20. *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. (...) 20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.*

El presente proyecto de ley no desconoce la potestad reglamentaria del Ejecutivo, pero la subordina a los términos de la ley: una vez el Congreso fije, mediante el artículo 365-1 que se propone adicionar al Estatuto Tributario, la no sujeción a retención de los pagos con tarjeta, la potestad reglamentaria del artículo 189-11 se limitará a desarrollar los aspectos operativos de esa decisión, sin poder revertirla ni condicionarla, en aplicación del principio de jerarquía normativa del artículo 4° de la Constitución Política.

LEGAL

Decreto número 624 de 1989, compilación con fuerza de ley expedida en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 90, numeral 5, de la Ley 75 de 1986, *“por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”*.

Este es el cuerpo normativo que el presente proyecto adiciona con el nuevo artículo 365-1, dentro del Libro Segundo, relativo a la retención en la fuente.

Ley 1819 de 2016, *“por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”*.

El artículo 125 de esta ley modificó el artículo 365 del Estatuto Tributario, fijando la facultad del Gobierno nacional para establecer retenciones en la fuente y ordenando, en su parágrafo 2°, que el Gobierno nacional estableciera un sistema de autorretención en la fuente a título de renta. Este proyecto de ley se articula expresamente con ese régimen de autorretención, al preservarlo en el parágrafo 1° del artículo 365-1 que se propone adicionar.

Ley 819 de 2003, *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*.

El artículo 7° de esta ley regula el análisis de impacto fiscal de los proyectos de ley, y se desarrolla en detalle en el acápite IV de esta exposición de motivos.

Decreto número 1625 de 2016, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria*”.

Los artículos 1.3.2.1.8 y 1.3.2.1.2 de este decreto -que compilan, respectivamente, el artículo 17 del Decreto número 406 de 2001 y el artículo 1° del Decreto número 556 de 2001- son las normas reglamentarias que hoy establecen la retención especial sobre pagos con tarjeta que este proyecto de ley elimina con rango legal, y cuya armonización se ordena en el artículo 3° del articulado propuesto.

JURISPRUDENCIAL

Sentencia C-1144 de 2001, Corte Constitucional. Al estudiar la constitucionalidad del artículo 25 de la Ley 633 de 2000, que designó a las entidades emisoras de tarjetas de crédito y débito como agentes de retención del impuesto sobre las ventas en las operaciones que procesan, la Corte confirmó que es competencia del Legislador definir quién actúa como agente de retención y bajo qué condiciones, en desarrollo de los artículos 150 y 338 de la Constitución. Esta providencia respalda la lectura que inspira el presente proyecto: si el Congreso puede válidamente designar a estas entidades como agentes retenedores, con igual legitimidad puede, cuando las circunstancias del sistema de pagos lo justifiquen, suprimir esa carga mediante ley, sin necesidad de esperar a que el Gobierno de turno lo decida por decreto.

Sentencia C-397 de 2011, Corte Constitucional, reiterando la Sentencia C-1060A de 2000. La Corte precisó que los principios de equidad, eficiencia y progresividad del artículo 363 de la Constitución son predicables del sistema tributario en su conjunto y no de un tributo o mecanismo de recaudo en particular, lo que respalda que el Legislador pueda, en ejercicio de su libertad de configuración, ajustar mecanismos puntuales de recaudo cuando dejan de contribuir a la eficiencia global del sistema, sin que ello comprometa la validez constitucional del sistema tributario en su conjunto.

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley puede llegar a tener un impacto fiscal para el Presupuesto General de la Nación, en la medida en que elimina un mecanismo de retención en la fuente vigente desde 2001. En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se hace explícito lo siguiente.

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone: “*En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo*

durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. (...) Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

De la lectura integral de esta disposición se desprende una distinción relevante para el presente proyecto: la exigencia de una fuente sustitutiva analizada y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, prevista en el inciso tercero, recae únicamente sobre los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. Al tratarse de un proyecto de iniciativa parlamentaria, la obligación que asiste al autor es la prevista en los incisos primero y segundo: hacer explícito el impacto fiscal de la medida y su fuente de financiación, quedando en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y no del Congreso, la carga técnica de cuantificar con precisión ese impacto durante el trámite legislativo.

Así lo ha establecido la Corte Constitucional de manera reiterada. En Sentencia C-502 de 2007, la Corte señaló que los primeros incisos del artículo 7° 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, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley*”, y precisó que “*la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica*”.

Esta misma regla fue reiterada en la Sentencia C-866 de 2010, que además aclaró que si el Ministerio de Hacienda no participa durante el trámite del proyecto, ello no vicia el proceso legislativo por incumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En el mismo sentido, la Sentencia C-290 de 2009 recordó que el Congreso no está atado a un concepto vinculante del Ministerio, sino que este debe demostrar, si lo estima pertinente, la incompatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En atención a esta línea jurisprudencial, y con el ánimo de aportar la mayor transparencia posible en esta etapa del trámite, se señala lo siguiente sobre la magnitud del impacto. La retención en la fuente a título de renta representó, en 2025, el mayor rubro individual del recaudo tributario nacional, con \$103,61 billones sobre un total de \$296 billones (35%), según el informe de cierre de la DIAN. Sin embargo, la DIAN no publica de manera desagregada qué proporción de ese monto corresponde específicamente a la retención especial sobre pagos con tarjetas de crédito y débito, frente al resto de conceptos sujetos a retención en la fuente por renta. Por tal razón, se solicitará formalmente al

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, durante el primer debate de este proyecto, que rinda el concepto técnico de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con la cuantificación precisa del efecto esperado sobre el flujo de caja de la Nación.

No obstante lo anterior, existen razones sólidas para estimar que el impacto neto sobre el recaudo final será marginal. En primer lugar, la retención en la fuente es, por su naturaleza jurídica, un anticipo del impuesto de renta que se descuenta del valor finalmente liquidado en la declaración del contribuyente; su eliminación no reduce el impuesto que los comerciantes y prestadores de servicios deben pagar, sino que modifica el momento del recaudo.

En segundo lugar, el propio Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al publicar para comentarios su proyecto de decreto sobre esta misma materia en febrero de 2026, concluyó expresamente que la eliminación de esta retención no tiene efectos recaudatorios materiales, por cuanto ya resultaba marginal frente a la tarifa general de retención y al régimen de autorretención vigente. En tercer lugar, el régimen de autorretención a título de renta, previsto en el parágrafo 2° del artículo 365 del Estatuto Tributario y preservado expresamente por el parágrafo 1° del artículo 365-1 que se adiciona, continuará operando como mecanismo de recaudo anticipado para los sujetos obligados a autorretenerse.

En cualquier caso, y sin perjuicio de la carga que la jurisprudencia constitucional asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esta iniciativa se compromete a acoger las observaciones técnicas que dicha cartera formule durante el trámite legislativo, en orden a garantizar la compatibilidad de la medida con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluyendo, de ser necesario, la fijación de una vigencia gradual o de condiciones transitorias adicionales durante su implementación.

V. 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 guía para que los demás Congresistas tomen su propia decisión sobre si se encuentran en una causal de impedimento, sin perjuicio de otras causales que cada Congresista pueda advertir.

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el beneficio particular como aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista, de las que no gozan los demás ciudadanos; el beneficio actual como el que se configura en las circunstancias presentes al momento de la decisión; y el beneficio directo como el que

se produce respecto del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

La misma norma establece que no existe conflicto de interés, entre otros casos, cuando el Congresista participa, discute o vota un proyecto de ley que otorgue beneficios de carácter general. El presente proyecto de ley elimina una carga administrativa de manera general, impersonal y abstracta para todos los comerciantes y prestadores de servicios que reciben pagos a través de tarjetas de crédito y débito en el territorio nacional, sin distinción de sector económico, actividad o condición particular, por lo cual, en principio, no se advierten circunstancias que den lugar a un conflicto de interés en cabeza de los honorables Congresistas.

De manera meramente orientativa, se pone de presente que podría existir un eventual conflicto de interés en el caso de los Congresistas que ostenten la calidad de accionistas o socios controlantes de entidades emisoras, adquirentes o pagadoras de tarjetas de crédito y débito vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en la medida en que la eliminación de esta retención reduce sus costos operativos y de conciliación. Fuera de esa hipótesis particular, se considera que la discusión y votación del presente proyecto se enmarca en la causal de ausencia de conflicto de interés prevista en el literal a) del artículo 1° de la citada ley. En todo caso, se recuerda que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

Por las razones planteadas, pongo a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.



DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

FUENTES CONSULTADAS

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia, artículos 150, 189, 338, 363. <https://www.constitucioncolombia.com/>.

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13712>.

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/ley_1819_2016.htm.

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=94459>.

Presidencia de la República. (1989). Decreto número 624 de 1989, Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6533>.

Presidencia de la República. (2001). Decreto número 406 de 2001.

Presidencia de la República. (2001). Decreto número 556 de 2001. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/decreto_0556_2001.htm.

Presidencia de la República. (2016). Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, artículos 1.3.2.1.8 y 1.3.2.1.2.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2026). Proyecto de decreto por el cual se modifica el artículo 1.3.2.1.8. y se deroga el artículo 1.3.2.1.2. del Decreto número 1625 de 2016.

<https://legalytributarioenlinea.co.pwc.com/Repositorio%20PwC/PDF/Proyectos%20de%20Normatividad/Decretos/2026/PD-000001-26.pdf>.

Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia [INCP]. (2026, 2 de febrero). Se eliminaría la retención en la fuente en pagos con tarjetas débito y crédito. <https://incp.org.co/publicaciones/infoincp-publicaciones/impuestos/2026/02/se-eliminar-la-retencion-en-la-fuente-en-pagos-con-tarjetas-debito-y-credito/>.

Ágora Mercatorum, Universidad Externado de Colombia. (2026, 16 de febrero). Efectos de la eliminación de la retención en la fuente de las transacciones realizadas con tarjetas crédito y débito. de cara al sector financiero. <https://agoramercatorum.uexternado.edu.co/efectos-de-la-eliminacion-de-la-retencion-en-la-fuente-de-las-transacciones-realizadas-con-tarjetas-credito-y-debito-de-cara-al-sector-financiero/>.

Infobae Colombia. (2025, 23 de octubre). Ministerio de Hacienda propone aplicar retención en la fuente del 1,5% a pagos con Bre-B y billeteras digitales. <https://www.infobae.com/colombia/2025/10/23/ministerio-de-hacienda-propone-aplicar-retencion-en-la-fuente-del-1-5-a-pagos-con-bre-b-y-billeteras-digitales/>.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. Compilación Jurídica, Concepto 165 de 2025 (reconsideración Oficio 25079 de 2018 y Oficio 26039 de 2019). https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_0165_2025.htm.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1144 de 2001.

https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/c-1144_2001.htm.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-397 de 2011.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-397-11.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-502 de 2007.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-502-07.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-866 de 2010.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>.

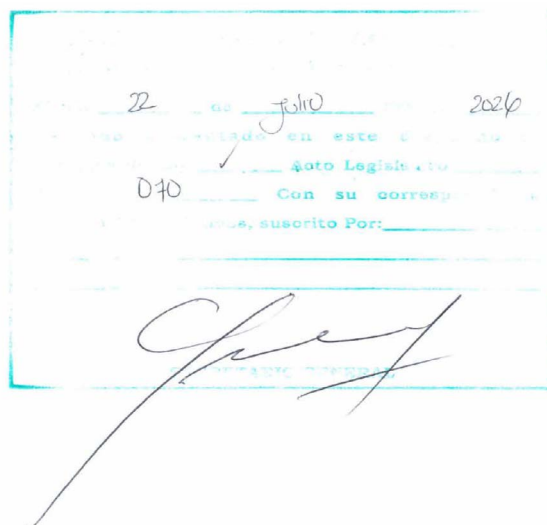
Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-290 de 2009. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-290-09.htm>.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2026, enero). Balance de recaudo tributario 2025. Citado en *Portafolio* (2026, 26 de enero), Balance de impuestos de la DIAN quedó \$9 billones por debajo de la meta de recaudo en 2025. <https://www.portafolio.co/economia/impuestos/balance-de-impuestos-de-la-dian-quedo-9-billones-por-debajo-de-la-meta-de-recaudo-en-487010>.

Banco de la República. (2026). Blog BanRep: Bre-B, una breve historia del sistema interoperado de pagos inmediatos. <https://www.banrep.gov.co/es/blog/bre-b-breve-historia-sistema-interoperado-pagos-inmediatos>.

Banco de la República. Citado en *Infobae Colombia* (2025, 4 de noviembre). Efectivo mantiene su dominio en los pagos en Colombia pese al avance de las billeteras digitales. <https://www.infobae.com/colombia/2025/11/04/efectivo-mantiene-su-dominio-en-los-pagos-en-colombia-pese-al-avance-de-las-billeteras-digitales-segun-encuesta-del-banco-de-la-republica/>.

La República. (2026, 9 de junio). Bre-B y billeteras impulsan el crecimiento de los pagos digitales en Colombia, dice el *Global Payments Report*. <https://www.larepublica.co/finanzas/los-pagos-digitales-continuan-ganando-espacio-entre-los-consumidores-por-billeteras-y-qr-4424360>.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establece un límite regional y un tope nacional al incremento anual del impuesto predial unificado y de los tributos complementarios liquidados o facturados con ocasión de la propiedad inmueble, se crea el Índice de Precios Inmobiliarios Regionales, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026.

Doctor

Secretario General

Cámara de Representantes

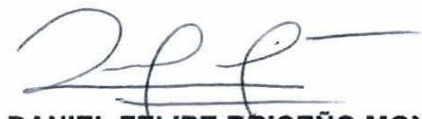
Ciudad.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 071 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se establece un límite regional y un tope nacional al incremento anual del impuesto predial unificado y de los tributos complementarios liquidados o facturados con ocasión de la propiedad inmueble, se crea el Índice de Precios Inmobiliarios Regionales, y se dictan otras disposiciones*

Respetado doctor:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el proyecto de ley del asunto. En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,


DANIEL FÉLPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establece un límite regional y un tope nacional al incremento anual del impuesto predial unificado y de los tributos complementarios liquidados o facturados con ocasión de la propiedad inmueble, se crea el Índice de Precios Inmobiliarios Regionales, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un límite regional y un tope nacional al incremento anual del impuesto predial unificado y de los tributos complementarios, sobretasas, recargos o componentes que se liquiden, facturen o recauden conjuntamente con este, así como crear el Índice de Precios Inmobiliarios Regionales para efectos de la determinación del límite

anual aplicable a la carga tributaria asociada a la propiedad inmueble. **Artículo 2º. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

- **Carga Tributaria Inmobiliaria Total (CTIT):** suma del impuesto predial unificado y de todos los tributos complementarios, sobretasas, recargos y componentes liquidados o facturados en el mismo recibo, factura o acto de cobro respecto del mismo inmueble.

- **Índice de Precios Inmobiliarios Regionales (IPIR):** indicador estadístico oficial calculado y certificado anualmente por el DANE, con base en la información disponible del Índice de Precios de la Propiedad Residencial (IPPR), del Índice de Precios de la Vivienda Nueva (IPVN) y de otras operaciones estadísticas oficiales relacionadas con precios inmobiliarios, desagregado por regiones estadísticas definidas por el DANE.

- **Tope Nacional (TN):** porcentaje máximo absoluto de incremento anual de la Carga Tributaria Inmobiliaria Total aplicable en todo el territorio nacional, cualquiera sea la variación del índice regional.

Artículo 3º. Creación del Índice de Precios Inmobiliarios Regionales. Créase el Índice de Precios Inmobiliarios Regionales (IPIR), como indicador oficial de referencia para limitar el crecimiento anual del impuesto predial unificado y de los tributos complementarios facturados con ocasión de la propiedad inmueble.

El DANE calculará y certificará anualmente el IPIR por regiones estadísticas del país, con base en metodologías objetivas, verificables y sustentadas en información estadística oficial sobre precios de inmuebles residenciales y, cuando exista disponibilidad suficiente, sobre otros segmentos del mercado inmobiliario.

Mientras el DANE implementa plenamente el IPIR, podrá utilizar como base transitoria los resultados del IPPR, del IPVN y las demás series históricas disponibles por áreas urbanas, metropolitanas, municipios, estratos o regiones.

Artículo 4º. Fórmula legal de límite regional y tope nacional. En ningún caso la Carga Tributaria Inmobiliaria Total de un inmueble en una vigencia fiscal podrá exceder el resultado de aplicar sobre la carga tributaria efectivamente liquidada en la vigencia inmediatamente anterior la siguiente fórmula:

$$CTIT_t \leq CTIT_{t-1} \times (1 + \min[(IPIR_t + M), TN])$$

Donde el límite efectivo de incremento anual será la menor cifra entre: (i) la suma del Índice de Precios Inmobiliarios Regionales aplicable al inmueble y el margen técnico adicional permitido por la ley, y (ii) el Tope Nacional previsto en la presente ley.

La Carga Tributaria Inmobiliaria Total se determinará con arreglo a la siguiente expresión:

$$CTIT_t = PRED_t + \sum Comp_{i,t}$$

En consecuencia, cualquier tributo complementario, sobretasa, recargo, componente histórico integrado o cobro accesorio facturado con el predial quedará sometido a la misma limitación anual.

Artículo 5°. Margen técnico adicional. El margen técnico adicional será aplicable de la siguiente manera:

- Cero (0) puntos porcentuales para predios residenciales con avalúo catastral hasta ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Dos (2) puntos porcentuales para predios residenciales con avalúo superior a ciento treinta y cinco (135) y hasta doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Tres (3) puntos porcentuales para predios no residenciales de pequeña y mediana escala y para los demás predios sujetos al impuesto predial unificado.

En ningún caso el margen técnico adicional podrá utilizarse para superar el Tope Nacional establecido por la presente ley.

Artículo 6°. Tope Nacional. El Tope Nacional (TN) de incremento anual de la Carga Tributaria Inmobiliaria Total será del doce por ciento (12%).

Este tope se aplicará en todo el territorio nacional, sin excepción, aun cuando el Índice de Precios Inmobiliarios Regionales y el margen técnico adicional autoricen una cifra superior.

Artículo 7°. Regla especial para vivienda de interés social y estratos 1 y 2. Tratándose de predios residenciales clasificados en estratos 1 y 2 o de vivienda de interés social, siempre que su avalúo catastral no exceda de ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales vigentes, el incremento anual de la Carga Tributaria Inmobiliaria Total no podrá exceder exclusivamente el Índice de Precios Inmobiliarios Regionales certificado para la región correspondiente, sin margen técnico adicional alguno.

Parágrafo. En caso de ser necesario, el Gobierno nacional podrá utilizar un criterio distinto a la estratificación cuando lo considere pertinente haciendo uso de la información del Sisbén o del Registro Único de Ingresos.

Artículo 8°. Exclusiones. Los límites previstos en la presente ley no se aplicarán a los inmuebles incorporados por primera vez al catastro, a los terrenos urbanizables no urbanizados, a los terrenos urbanizados no edificados, ni a los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origine por la construcción o edificación en ellos realizada, de conformidad con las excepciones legales del régimen del impuesto predial unificado.

Tampoco se aplicarán cuando existan mutaciones físicas, jurídicas o económicas sustanciales del inmueble, debidamente motivadas por la administración tributaria o catastral competente.

Artículo 9°. Visita presencial en la actualización catastral. Para que una actualización catastral pueda ser utilizada como fundamento del cálculo de la Carga Tributaria Inmobiliaria Total o de cualquiera de los límites previstos en la presente ley, dicha actualización deberá haber sido precedida de una visita presencial al predio por parte del gestor u operador catastral competente, en la cual se verifiquen directamente sus características físicas, jurídicas y económicas.

No se considerará actualización catastral, para los efectos de esta ley, el ajuste, reajuste o incremento del avalúo catastral que se realice exclusivamente mediante metodologías estadísticas, econométricas, de zonas homogéneas geoeconómicas o cualquier otro procedimiento remoto o masivo que no incluya la verificación física individual del predio.

Cuando el nuevo avalúo catastral de un predio provenga de un procedimiento que no haya cumplido con el requisito de visita presencial, dicho avalúo no podrá tomarse como base para liquidar el impuesto predial unificado ni los tributos complementarios de que trata esta ley, y la Carga Tributaria Inmobiliaria Total se seguirá calculando con base en el último avalúo catastral que sí hubiere sido objeto de visita presencial, sin perjuicio de la vigencia del acto administrativo catastral para los demás efectos de la gestión catastral.

Parágrafo. El requisito de visita presencial se entenderá cumplido cuando esta haya sido realizada por el gestor u operador catastral dentro de los cinco (5) años anteriores a la vigencia fiscal respectiva.

Artículo 10. Transparencia y motivación de la liquidación. Toda factura, recibo o acto de determinación del cobro deberá discriminar, como mínimo: (i) el valor de la carga tributaria inmobiliaria total del año anterior, (ii) el valor de la carga tributaria de la vigencia actual, (iii) el IPIR regional aplicado, (iv) el margen técnico adicional utilizado, (v) el Tope Nacional vigente y (vi) la explicación del límite efectivo finalmente aplicado.

La falta de esta discriminación impedirá la exigibilidad del mayor valor discutido hasta que se expida una liquidación motivada y comprensible para el contribuyente.

Artículo 11. Reglamentación estadística. El DANE, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, adoptará la metodología, periodicidad, ámbito geográfico, criterios de empalme y procedimiento de certificación del Índice de Precios Inmobiliarios Regionales, utilizando información estadística oficial, registros administrativos y demás fuentes idóneas disponibles.

El IGAC, las autoridades catastrales y las entidades territoriales deberán suministrar al DANE la información necesaria para la adecuada

construcción del índice, en los términos que defina la reglamentación.

Artículo 12. Armonización territorial. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los concejos municipales y distritales deberán ajustar sus acuerdos y estatutos tributarios para armonizarlos con el límite regional y el tope nacional aquí previstos, pudiendo establecer reglas más favorables al contribuyente.

Artículo 13. Cláusula antielusión. Las entidades territoriales no podrán crear nuevos tributos complementarios, sobretasas, recargos o componentes, ni reclasificar los existentes, con el propósito de excluir su valor de la Carga Tributaria Inmobiliaria Total o de eludir, por cualquier vía, los límites establecidos en la presente ley. Todo tributo, sobretasa, recargo o componente que se liquide o facture conjuntamente con el impuesto predial unificado, o que recaiga sobre el mismo hecho económico relacionado con la propiedad inmueble, se entenderá incorporado a la Carga Tributaria Inmobiliaria Total para efectos del cálculo del límite anual de que trata esta ley, independientemente de la denominación que se le asigne.

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del 1° de enero de la vigencia fiscal siguiente a su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, sin perjuicio de la aplicación preferente de normas más favorables al contribuyente.



DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio de la cual se establece un límite regional y un tope nacional al incremento anual del impuesto predial unificado y de los tributos complementarios liquidados o facturados con ocasión de la propiedad inmueble, se crea el Índice de Precios Inmobiliarios Regionales, y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto reemplazar el sistema de bandas porcentuales fijas que hoy limita el crecimiento anual del impuesto predial unificado por una regla técnica de doble control: un límite regional, construido sobre un Índice de Precios Inmobiliarios Regionales (IPIR) certificado por el DANE, y un tope nacional absoluto del doce por ciento (12%), aplicable en todo el territorio para impedir crecimientos desproporcionados aun en escenarios de alta valorización regional. La regla cobija no solo el impuesto predial unificado, sino la Carga

Tributaria Inmobiliaria Total, esto es, la suma de dicho impuesto y de los tributos complementarios, sobretasas y recargos que se liquiden o facturen conjuntamente con él.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El impuesto predial se ha convertido en uno de los focos de mayor tensión social y fiscal del país durante 2025 y 2026. Según cifras del DANE, cerca del 35% de los hogares colombianos destina más del 15% de sus ingresos mensuales al pago de este tributo, especialmente tras procesos de actualización catastral, superando ampliamente el estándar internacional recomendado de entre el 5% y el 10% del ingreso. El avance del catastro multipropósito que, según lo informado por el IGAC, ha ajustado avalúos en cientos de municipios durante el proceso de disminución del rezago catastral ordenado por el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 ha trasladado incrementos abruptos del avalúo catastral a la factura del impuesto predial en numerosas regiones del país, generando bloqueos viales y manifestaciones ciudadanas en distintos departamentos durante el primer semestre de 2026.

El régimen legal vigente no ha resuelto esta tensión. El artículo 6° de la Ley 44 de 1990 limita el crecimiento del impuesto al doble del monto liquidado el año anterior, mientras que el artículo 2° de la Ley 1995 de 2019 -prorrogado transitoriamente por el parágrafo 3° del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, mientras se expide una nueva ley- establece un límite de IPC más ocho (8) puntos porcentuales para predios actualizados catastralmente, de 50% para predios sin actualizar y del 100% del IPC para viviendas de estratos 1 y 2 con avalúo hasta 135 SMLV.

Estas bandas, aunque han evitado incrementos aún mayores, comparten un mismo defecto estructural: son uniformes en todo el territorio nacional y no responden a la dinámica real del mercado inmobiliario de cada región, de modo que el mismo porcentaje de incremento puede resultar razonable en una ciudad con valorización sostenida y confiscatorio en un municipio donde el mercado inmobiliario está prácticamente estancado.

El presente proyecto propone una alternativa técnica distinta y complementaria a las iniciativas que se han presentado anteriormente sobre esta materia: en lugar de fijar bandas por rangos de avalúo, ata el crecimiento admisible al comportamiento estadístico certificado del mercado inmobiliario de cada región, evitando así que el Congreso deba recalibrar periódicamente los porcentajes legales y reduciendo el riesgo de que la brecha entre el avalúo catastral y el valor comercial, hoy identificada como la causa estructural de la conflictividad, se traslade en bloque al recibo del contribuyente.

El diseño propuesto se sustenta en instrumentos que el DANE ya produce y publica de manera

periódica: el Índice de Precios de la Vivienda Usada (IPVU) y el Índice de Precios de la Vivienda Nueva (IPVN), con sus series históricas por áreas urbanas, metropolitanas, municipios y estratos. Esto demuestra la factibilidad institucional de construir, a partir de dichos insumos, un indicador oficial de evolución inmobiliaria con cobertura territorial diferenciada, tal como lo ordena el artículo 3° del proyecto al crear el Índice de Precios Inmobiliarios Regionales (IPIR).

La fórmula normativa central del proyecto se estructura sobre la Carga Tributaria Inmobiliaria Total del inmueble, definida como la suma del impuesto predial unificado y de todos los tributos complementarios, sobretasas, recargos o componentes liquidados o facturados conjuntamente respecto del mismo predio.

El incremento anual admisible será el menor valor entre la suma del IPIR regional certificado y un margen técnico adicional que va de cero puntos porcentuales para predios residenciales de menor cuantía hasta tres puntos porcentuales para los demás predios y un tope nacional absoluto del 12%, que opera como barrera infranqueable en todo el territorio nacional, incluso cuando la valorización regional certificada sea superior. La incorporación de los tributos complementarios dentro de la misma fórmula, reforzada por la cláusula antielusión del artículo 12, garantiza que la protección sea real y no aparente, impidiendo que los entes territoriales desplacen la presión fiscal desde la línea principal del predial hacia recargos accesorios facturados en el mismo recibo.

Por otra parte, el proyecto incorpora, además, una condición de calidad sobre el insumo que alimenta todo el sistema: el avalúo catastral. La metodología de actualización masiva y automática adoptada por el IGAC en desarrollo del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 -mediante las Resoluciones números 1912 de 2024, 1939 de 2025 y 2057 de 2025- ajusta los avalúos catastrales de miles de predios a partir de zonas homogéneas geoeconómicas, sin visita física predio a predio, tal como la propia entidad lo ha reconocido en respuesta a derechos de petición.

Esta metodología produjo, en algunos municipios, incrementos porcentuales de varios órdenes de magnitud sobre el avalúo anterior, y ha sido identificada como una de las causas directas de los bloqueos y protestas registrados en Santander, Cundinamarca y Boyacá durante 2026. El artículo 9° del proyecto no pretende invalidar dichas resoluciones catastrales, cuya expedición es competencia exclusiva del IGAC y de los gestores catastrales, sino condicionar sus efectos tributarios: un avalúo que no haya sido verificado mediante visita presencial no podrá emplearse como base para liquidar el impuesto predial unificado ni para calcular la Carga Tributaria Inmobiliaria Total, en tanto no ofrece garantía

suficiente de que refleje las características físicas, jurídicas y económicas reales del predio.

En síntesis, el proyecto preserva la autonomía fiscal territorial reconocida por la Constitución, pero la somete a una regla objetiva, verificable y basada en estadística oficial, de modo que la actualización de la carga tributaria inmobiliaria se conecte con el comportamiento real del mercado de inmuebles y no únicamente con decisiones administrativas de actualización catastral o con incrementos normativos desconectados de la realidad regional.

Fórmula normativa propuesta

La regla legal propuesta se estructura sobre la **Carga Tributaria Inmobiliaria Total** del inmueble, definida como la suma del impuesto predial unificado y de todos los tributos complementarios, sobretasas, recargos o componentes liquidados o facturados conjuntamente respecto del mismo predio.

La fórmula general será la siguiente:

$$CTIT_t \leq CTIT_{t-1} \times (1 + IPIR_r + M)$$

Donde:

- $CTIT_t$: Carga Tributaria Inmobiliaria Total del inmueble en la vigencia actual.
- $CTIT_{t-1}$: Carga Tributaria Inmobiliaria Total del inmueble en la vigencia inmediatamente anterior.
- $IPIR_r$: Índice de Precios Inmobiliarios Regionales correspondiente a la región estadística donde se ubique el inmueble, certificado anualmente por el DANE.
- M : margen técnico adicional autorizado por la ley, equivalente a 0 puntos para predios residenciales de menor cuantía y hasta 3 puntos porcentuales para los demás predios, según el rango definido por la ley.

La misma fórmula estará sometida a un tope nacional absoluto, así:

$$CTIT_t \leq CTIT_{t-1} \times (1 + TN)$$

Donde TN corresponde al tope nacional máximo anual de crecimiento de la Carga Tributaria Inmobiliaria Total, fijado en 12%.

En consecuencia, la regla aplicable será la menor entre el límite regional y el tope nacional, de

$$CTIT_t \leq CTIT_{t-1} \times (1 + \min[(IPIR_r + M), TN])$$

La fórmula de composición de la carga será la siguiente:

$$CTIT_t = PRED_t + \sum Comp_{i,t}$$

Donde $PRED_t$ corresponde al impuesto predial unificado y $Comp_{i,t}$ a cada tributo complementario, sobretasa, recargo o componente facturado juntamente con el predial respecto del mismo inmueble.

Criterios del límite regional y del Tope Nacional

Tipo de predio	Regla regional	Margen técnico adicional	Tope Nacional absoluto
Residencial hasta 135 SMMLV	IPIR regional	0 puntos	12%
Residencial entre 135 y 250 SMMLV	IPIR regional	2 puntos	12%
No residencial de pequeña y mediana escala	IPIR regional	3 puntos	12%
Predios de mayor cuantía	IPIR regional	3 puntos	12%

Este diseño evita incrementos abruptos porque el crecimiento anual queda atado, primero, a la realidad del mercado inmobiliario regional y, segundo, a una barrera nacional uniforme que impide que cualquier región o entidad territorial supere el umbral máximo legal de crecimiento.

III. MARCO NORMATIVO
CONSTITUCIONAL

Artículo 287. *“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley (...)”.*

La autonomía territorial es, por expreso mandato constitucional, una autonomía reglada y no una soberanía fiscal absoluta. El proyecto se inscribe dentro de los límites que la propia Constitución permite fijar al Legislador.

Artículo 294 de la Constitución Política. *“La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (...)”.*

El proyecto no concede exenciones ni tratamientos preferenciales que disminuyan las rentas territoriales; por el contrario, establece una regla de crecimiento aplicable de manera general y uniforme, sin sustraer recursos ya causados a favor de los municipios.

Artículo 317. *“Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.*

La titularidad municipal sobre el gravamen a la propiedad inmueble no es incompatible con que la ley fije parámetros generales de crecimiento aplicables a dicho gravamen, tal como lo ha reconocido de manera reiterada la Corte Constitucional en la línea jurisprudencial que se cita más adelante.

Artículo 338. *“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.*

Esta norma consagra el principio de legalidad y predeterminación tributaria, y habilita expresamente al Congreso para intervenir en la configuración de los tributos territoriales, dejando en cabeza de

los concejos municipales y distritales la fijación de la tarifa. El proyecto respeta esta distribución de competencias: no fija tarifas, sino un límite de crecimiento anual sobre la carga ya liquidada por la autoridad territorial.

LEGAL

Ley 44 de 1990, *“por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”.*

Su artículo 6° establece el límite general según el cual el impuesto predial unificado resultante de un nuevo avalúo no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior. Esta ley se encuentra vigente y es objeto de modificación parcial por el presente proyecto, en cuanto a la regla de crecimiento anual aplicable.

Ley 1995 de 2019, *“por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial”.*

Su artículo 2° fija los límites de IPC + 8 puntos porcentuales, 50% y 100% del IPC descritos en la Justificación. Se encuentra vigente y sus límites de crecimiento continúan aplicándose por virtud de la prórroga dispuesta en la Ley 2294 de 2023, mientras no se expida una nueva ley que los sustituya, como la que aquí se propone.

Ley 2294 de 2023, *“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.*

El parágrafo 3° de su artículo 49 dispuso que, mientras se expide una nueva norma, se mantendrán vigentes los límites de crecimiento del impuesto predial establecidos en la Ley 1995 de 2019, y ordenó al IGAC adoptar metodologías de actualización masiva de avalúos catastrales rezagados.

JURISPRUDENCIAL

Sentencia C-035 de 2009. La Corte Constitucional señaló que corresponde al Legislador establecer los límites dentro de los cuales las ordenanzas y los acuerdos pueden fijar los contenidos concretos de la obligación tributaria, y que la autonomía tributaria de las entidades territoriales exige que la ley reserve un espacio para el ejercicio de sus competencias impositivas, sin que ello implique que el Congreso deba demarcar de forma absoluta la configuración del tributo.

Sentencia C-944 de 2003. La Corte precisó que el Legislador está facultado constitucionalmente para fijar pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución

impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar incertidumbre tributaria para los contribuyentes, pero que no le está permitido fijar la tarifa, la administración, el recaudo o el control del tributo, competencias que permanecen en cabeza de los municipios.

Sentencia C-304 de 2012. La Corte reiteró que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer tributos y contribuciones siempre que respeten los marcos fijados por la ley, puesto que Colombia es un país unitario y, en consecuencia, los municipios no gozan de soberanía fiscal.

Sentencia C-132 de 2020. La Corte concluyó que no viola la autonomía territorial una norma legal que incrementa la tarifa mínima del impuesto predial o modifica la formación y actualización del catastro, por ser este último elemento fundamental para identificar la base gravable del tributo, reiterando que al Legislador le asiste competencia para regular mediante ley los tributos sobre la propiedad inmueble.

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios debe incluir un análisis de su impacto fiscal. La Corte Constitucional ha precisado, entre otras en la Sentencia C-502 de 2007, que dicha exigencia constituye un parámetro de racionalidad legislativa dirigido a orientar las decisiones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y no un requisito de trámite cuyo incumplimiento pueda paralizar la iniciativa legislativa del Congreso ni condicionar la aprobación de la ley.

El presente proyecto no crea un nuevo tributo, no modifica el hecho generador, la base gravable ni el sujeto pasivo del impuesto predial unificado, y no ordena gasto público adicional a cargo del Tesoro Nacional. Su efecto se limita a sustituir la regla de crecimiento anual máximo por una fórmula técnica basada en índices que el DANE ya produce, razón por la cual no genera un impacto fiscal negativo para la Nación. El impacto recae, en cambio, sobre el ritmo de crecimiento del recaudo municipal por concepto de predial en las vigencias en que el nuevo límite resulte más restrictivo que el vigente, efecto que es exactamente el buscado por la ley y que resulta equivalente, en su naturaleza, al ya asumido por el Congreso al expedir la Ley 1995 de 2019. Los costos de implementación del IPIR corresponden a una función estadística ordinaria del DANE, entidad que ya certifica anualmente indicadores de precios de vivienda, por lo que no se prevé la necesidad de apropiaciones presupuestales adicionales significativas.

Sumado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha precisado el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 en el sentido de que dicha norma constituye un parámetro de racionalidad legislativa dirigido al Ejecutivo y al Congreso, y no una condición de validez constitucional que pueda oponerse como veto a la actividad legislativa ni exigir un análisis de imposible cumplimiento. En

consecuencia, el presente análisis satisface la carga de racionalidad fiscal exigida al proyecto.

V. 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 con el 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”*. Se advierte que el presente proyecto de ley regula una materia de carácter general e impersonal, aplicable a la generalidad de los propietarios y poseedores de inmuebles sujetos al impuesto predial unificado en el territorio nacional, sin que se identifique un beneficio particular, directo y actual a favor del autor o de algún Congresista en particular, distinto del que corresponde a cualquier ciudadano propietario de bien inmueble.

No obstante, en aplicación del criterio de autorresponsabilidad previsto en dicha ley, cada Congresista deberá evaluar individualmente si, en su caso concreto, se configura alguna causal de conflicto de interés respecto de su situación patrimonial particular, y proceder en consecuencia. Por las razones planteadas, pongo a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.

Cordialmente,



DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política de Colombia, artículos 150, 154, 287, 294, 317 y 338.

Ley 44 de 1990, Ley 1995 de 2019, Ley 2294 de 2023, Ley 819 de 2003, Ley 2003 de 2019, Ley 5ª de 1992.

Corte Constitucional, sentencias C-035 de 2009, C-944 de 2003, C-304 de 2012, C-132 de 2020, C-502 de 2007 y C-143 de 2025.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) - Índice de Precios de la Vivienda Nueva (IPVN) e Índice de Precios de la Vivienda Usada (IPVU).

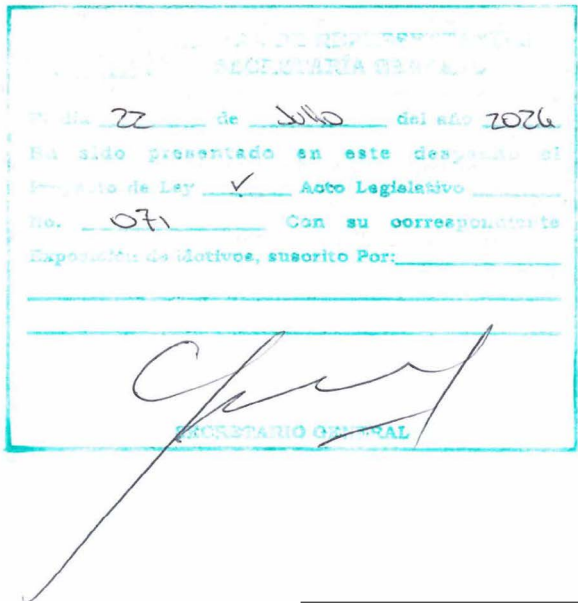
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Comunicados sobre actualización de avalúos catastrales y ajuste de rezago catastral, 2025-2026.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, Comunicados relativos al Proyecto de Ley número 292 de 2023 Cámara.

Ámbito Jurídico, “Límites al incremento del impuesto predial: guía para entender su aplicación tras la actualización catastral 2025” y “El impacto del impuesto predial para el 2026”.

Portafolio, “Falla legislativa, la causa del lío de avalúos catastrales y del predial, mientras siguen algunos bloqueos viales”, abril de 2026.

Poder Legislativo Cámara de Representantes, “Predial equitativo y progresivo”, mayo de 2026.



CONTENIDO

Gaceta número 907 - viernes, 31 de julio de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 069 de 2026 Cámara, por medio de la cual se expide el Marco General de Austeridad del Estado, se racionaliza el gasto público y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 070 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 365-1 al Estatuto Tributario para eliminar, con rango legal, la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta en los pagos realizados a través de tarjetas de crédito y/o débito por venta de bienes o prestación de servicios, y se dictan otras disposiciones.	9
Proyecto de Ley número 071 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establece un límite regional y un tope nacional al incremento anual del impuesto predial unificado y de los tributos complementarios liquidados o facturados con ocasión de la propiedad inmueble, se crea el Índice de Precios Inmobiliarios Regionales, y se dictan otras disposiciones.....	16