REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1469 | Bogotá, D. C., viernes, 2 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2026 CÁMARA

Bogotá, D. C., septiembre 21 de 2026

Presidente,

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Secretario,

NÉSTOR EDUARDO IMBETT HERAZO

Comisión Tercera Constitucional Permanente

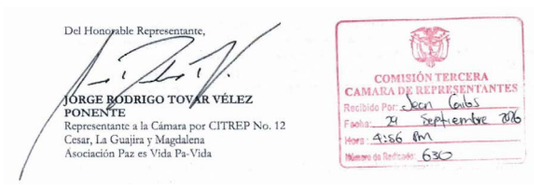
Cámara de Representantes

REFERENCIA: Informe de ponencia positiva para primer debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 005 de 2026 Cámara, *por medio del cual se crea el Régimen Especial de Transformación Productiva para las Víctimas del Conflicto Armado (Zonas Francas de Paz) y se dictan otras disposiciones.*

Honorable señor Presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 005 de 2026 Cámara, *por medio del cual se crea el Régimen Especial de Transformación Productiva para las Víctimas del Conflicto Armado (Zonas Francas de Paz) y se dictan otras disposiciones*.

Del honorable Representante,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

La iniciativa legislativa tiene como propósito crear un régimen tributario y de fomento institucional diferencial dirigido exclusivamente a sociedades comerciales, empresas asociativas de trabajo, cooperativas y formas asociativas rurales conformadas mayoritariamente por víctimas del conflicto armado acreditadas en el Registro Único de Víctimas, que se constituyan y operen en los ciento setenta (170) municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

La iniciativa articula tres componentes: (i) un componente tributario, consistente en una tarifa del cero por ciento (0%) en el impuesto sobre la renta durante cinco (5) años y una exclusión del IVA para maquinaria e insumos productivos; (ii) un componente de fomento institucional, a través de líneas especiales de financiación del Sena (Fondo Emprender) y de Procolombia para la exportación; y (iii) un componente de control antifraude, para evitar que el beneficio sea capturado por terceros ajenos a la población víctima.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley fue radicado el veinte (20) de julio de dos mil veintiséis (2026) ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, de autoría del honorable Representante Edinson Rodríguez Canchimbo, en representación de la Circunscripción Transitoria Especial de Paz (Citrep) número 9.

La Mesa Directiva de la Comisión Tercera, mediante oficio remisorio en medio magnético número C.T.C.P. 3.3 / 070 / 26C del 24 de agosto de 2026, designó al honorable Representante Jorge Rodrigo Tovar Vélez como ponente único para primer debate en dicha comisión. Por versar sobre materias tributarias principalmente y en menor

medida de naturaleza aduanera, de conformidad con el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, el trámite del proyecto corresponde en primer debate a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, tal como lo reconoce el propio autor en la exposición de motivos del proyecto radicado.

II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto crear el Régimen Especial de Transformación Productiva, denominado "Zonas Francas de Paz", orientado a contribuir a la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado interno mediante el otorgamiento de incentivos tributarios, beneficios aduaneros y medidas de fomento institucional destinadas a promover la industrialización, la comercialización, las exportaciones y la generación de empleo formal en los territorios más afectados por el conflicto armado.

En este sentido, el proyecto de ley busca generar condiciones que permitan a las víctimas avanzar de un esquema predominantemente asistencial hacia uno basado en la autonomía productiva y la generación sostenible de ingresos. Con ello, se pretende contribuir a la revitalización de los territorios históricamente marginados, dinamizar sus economías locales y ampliar las oportunidades de empleo y desarrollo productivo. La denominación "Zonas Francas de Paz" no debe conducir a confundir este régimen con el régimen franco ordinario previsto en la legislación aduanera. El proyecto no crea áreas geográficas delimitadas con los mismos efectos aduaneros de una zona franca permanente o especial; crea un régimen especial de estímulos para sujetos que cumplan condiciones personales, societarias, territoriales y económicas.

En términos generales, la iniciativa propone complementar el enfoque tradicional de reparación a las víctimas, particularmente aquel asociado a la indemnización administrativa de pago único, con un modelo de reparación transformadora que facilite el acceso a instrumentos para la generación de ingresos, la participación y propiedad empresarial. De esta manera, el Estado busca promover condiciones estructurales que contribuyan a materializar la igualdad real y efectiva en favor de las víctimas del conflicto armado, en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de diez (10) artículos. El artículo 1° establece el objeto de la iniciativa. El artículo 2° delimita el ámbito de aplicación territorial a los ciento setenta (170) municipios PDET y dispone que las sociedades beneficiarias deberán estar conformadas en su totalidad por asociaciones de víctimas u organizaciones de base, con al menos el ochenta por ciento (80%) de sus accionistas o asociados acreditados en el Registro Único de Víctimas (RUV).

El artículo 3° determina la población beneficiaria y establece condiciones diferenciadas de acuerdo con el tipo societario u organizativo. Particularmente, contempla sociedades comerciales ordinarias, empresas asociativas de trabajo (EAT), cooperativas y precooperativas; sociedades por acciones simplificadas (SAS) de accionista único, con participación del cien por ciento (100%) de víctimas; organizaciones de base o formas mixtas, con una composición mínima del sesenta por ciento (60%) de víctimas; y cooperativas de personas en proceso de reincorporación, en las que al menos el sesenta por ciento (60%) de sus integrantes se encuentren inscritos en el RUV.

Adicionalmente, el parágrafo 1º del mismo artículo incorpora un mecanismo dirigido a prevenir el uso indebido de los beneficios, según el cual la transferencia de participaciones a personas no acreditadas como víctimas durante los primeros cinco (5) años dará lugar a la pérdida automática del beneficio y al pago retroactivo de los impuestos correspondientes. A su vez, el parágrafo 2° establece un criterio en favor de las mujeres cabeza de familia, los jóvenes, los adultos mayores y las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.

El artículo 4° establece una tarifa diferencial del cero por ciento (0%) en el impuesto sobre la renta durante los primeros cinco (5) años gravables. Asimismo, dispone que los dividendos distribuidos a los socios que ostenten la condición de víctimas tendrán el tratamiento de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional.

El artículo 5° adiciona el numeral 20 al artículo 424 del Estatuto Tributario, con el propósito de excluir del impuesto sobre las ventas (IVA) la importación o adquisición de maquinaria y equipos industriales, tecnológicos y agrícolas destinados al desarrollo del objeto social de las sociedades beneficiarias. De igual manera, se establece un mecanismo de control a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) como mecanismo de control fiscal y aduanero para evitar la enajenación o desvíos de estos bienes a terceros no beneficiarios.

El artículo 6° establece los requisitos para conservar los beneficios previstos en la iniciativa, entre ellos, la generación de empleo formal con una participación mínima de residentes del respectivo municipio PDET y la reinversión de las utilidades exentas.

El artículo 7° prohíbe la concurrencia de los beneficios previstos en el proyecto con aquellos aplicables a las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), contemplados en la Ley 1819 de 2016; las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE), previstas en la Ley 1955 de 2019; y otros regímenes francos. Asimismo, remite las disposiciones sobre abuso en materia tributaria contenidas en el artículo 869 del Estatuto Tributario para los casos en que se configure fraude societario.

El artículo 8° asigna al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), a través del Fondo Emprender, la creación de una línea especial de capital semilla

condonable, así como el desarrollo de programas de formación técnica acordes con la vocación productiva de cada municipio PDET. Por su parte, el artículo 9° atribuye a Procolombia funciones de asistencia técnica en materia de exportaciones, promoción comercial internacional mediante el "Sello Integración Paz" y cofinanciación de certificaciones internacionales. Por último, el artículo 10° establece que la ley regirá a partir de su promulgación y otorga al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, un plazo de seis (6) meses para expedir la reglamentación correspondiente.

IV. CONSIDERACIONES

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PERTINENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 y las disposiciones contenidas en la Ley 5ª del mismo año, corresponde a las Comisiones Terceras Constitucional Permanente del Congreso de la República el conocimiento de los asuntos relacionados con la hacienda y crédito público, los impuestos y contribuciones y el comercio exterior y régimen cambiario. Al contemplarse una tarifa diferencial en el impuesto sobre la renta, una exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA) y consideraciones de naturaleza aduanera, el contenido del proyecto guarda relación directa con las materias de la Comisión Tercera.

Adicionalmente, la iniciativa se enmarca en el desarrollo de la política de justicia transicional que vincula la estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado hacia la consolidación de una paz territorial desde la autonomía productiva y la generación de ingresos sostenibles a largo plazo, lo que dota de una relevancia social que trasciende meramente la facultad tributaria del Congreso. La situación actual hacia con la población víctima explica la relevancia de establecer instrumentos de estabilización económica complementarios a la indemnización. La Unidad para las Víctimas, reportó a la fecha, 10.357.896 víctimas registradas en el país y una inversión de $2,6 billones en indemnizaciones administrativas durante la vigencia 2026 (Unidad para las Víctimas, 2026). Estas cifras muestran simultáneamente la magnitud de la obligación estatal de reparación y la relevancia de fortalecer instrumentos que contribuyan a generar ingresos sostenibles.

2. ANÁLISIS JURÍDICO

a) Sobre los beneficios tributarios en favor de acciones afirmativas hacia las víctimas del conflicto armado

La Constitución Política según el artículo 13 impone al Estado colombiano el deber de promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva, así como de adoptar medidas en favor de los grupos más vulnerables y minoritarios. En desarrollo de este mandato, la Corte Constitucional ha reconocido de manera reiterada a las víctimas del conflicto armado como sujetos de especial protección constitucional, como lo establecen las Sentencias T-025 de 2004 y SU-599 de 2019, entre otras. Este reconocimiento constituye un fundamento constitucional para la adopción de medidas diferenciadas en su favor, incluidas aquellas de naturaleza económica y tributaria, siempre que superen un juicio de razonabilidad y proporcionalidad.

Los artículos 333 y 334 de la Constitución Política establecen el marco constitucional de la actividad económica y de la intervención del Estado en la economía, facultándolo para adoptar medidas dirigidas, a mejorar la calidad de vida de los habitantes y promover un desarrollo económico, entre otros propósitos, de acorde con los fines del Estado, incluyendo el fomento a la creación de empresa. Por su parte, el artículo 338 faculta al Congreso para fijar directamente los elementos de los tributos, incluidas las exenciones. Sobre esta base, la Corte Constitucional ha sostenido en Sentencia C-804 de 2001 que el Legislador goza de un amplio margen de configuración en materia de exenciones y beneficios tributarios, y en Sentencia C-397 de 2011 reiteró que el Congreso puede determinar los supuestos en los cuales resulta procedente establecer exenciones o exclusiones tributarias, especialmente en favor de los más vulnerables sin afectar los principios constitucionales del Estado.

b) Sobre la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias

El artículo 154 de la Constitución Política en su artículo segundo establece que las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno nacional.

Artículo 154. *(...) No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)*

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha precisado que esta reserva de iniciativa no comprende cualquier medida que otorgue un tratamiento tributario favorable, sino aquellas que, por su naturaleza y efectos, correspondan propiamente a una exención tributaria. En consecuencia, la Sentencia C-804 de 2001 señaló que no existe una restricción constitucional respecto de la iniciativa legislativa para establecer beneficios tributarios distintos de las exenciones en sentido estricto. Esta distinción resulta relevante para el análisis del proyecto, particularmente frente a las medidas que modifican la tarifa de un tributo sin eliminar la obligación tributaria. En similar sentido,

dentro de los antecedentes examinados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-066 de 2018 se abordó la diferencia entre una reducción en la tarifa y una exención para efectos de la aplicación del artículo 154 Superior.

Por la naturaleza de la iniciativa legislativa, las disposiciones contenidas requieren y exigen un análisis más estricto frente a las consideraciones previstas en el artículo 154 de la Constitución, por lo cual, la jurisprudencia constitucional, particularmente en las Sentencias C-602 de 2015, C-066 de 2018 y C-109 de 2023, ha reconocido la relevancia de la iniciativa gubernamental y, bajo determinadas condiciones, la posibilidad de que la intervención expresa del Gobierno durante el trámite legislativo permita subsanar la ausencia de iniciativa gubernamental cuando esta sea constitucionalmente exigible.

En consecuencia, la propia exposición de motivos reconoce que el trámite de la iniciativa requiere el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, es preciso señalar que, para efectos de la construcción de la presente ponencia y del debate legislativo correspondiente, fue solicitado formalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el respectivo concepto sobre la iniciativa, su análisis en particular frente a aquellas disposiciones que puedan encontrar reserva gubernamental por contener beneficios de naturaleza tributaria y la exigencia de un aval fiscal con su respectivo análisis de costos.

c) Marco de justicia transicional y Acuerdo Final para la Paz

La Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, por el cual se establece un marco integral en favor de las víctimas del conflicto armado, en sus artículos 25 y 129, establece el derecho a la reparación integral y la obligación estatal de promover la generación de ingresos, el acceso a crédito y la empleabilidad de las víctimas del conflicto armado. En este contexto, el proyecto de ley busca desarrollar dichos propósitos mediante instrumentos de fomento productivo e incentivos dirigidos a promover la actividad económica y la generación de oportunidades para las víctimas del conflicto armado, estableciendo además una focalización territorial en los municipios particularmente afectados por la violencia.

De igual manera, el Acto Legislativo 02 de 2017 incorporó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto al ordenamiento jurídico, obligando a las instituciones del Estado a su implementación de buena fe durante los siguientes tres periodos presidenciales. En particular, el Punto 1 del Acuerdo Final, relativo a la Reforma Rural Integral, contempla medidas encaminadas al fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria, las formas asociativas y cooperativas de producción y el desarrollo económico de los territorios especialmente afectados por el conflicto armado. En desarrollo de este componente fueron creados los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) mediante el Decreto Ley 893 de 2017, cuya cobertura comprende 170 municipios priorizados. Por lo anterior, la focalización territorial prevista en el proyecto encuentra sustento en el marco normativo de implementación del Acuerdo Final, la Ley de Víctimas y la Constitución Política de Colombia.

d) Jurisprudencia sobre equidad tributaria y beneficios a sujetos de especial protección

La Corte Constitucional ha admitido de manera reiterada que el principio de equidad tributaria, definido por los artículos 95 y 363 de la Constitución Política, no resulta vulnerado por la existencia de exenciones o tratamientos diferenciales, siempre que estos obedezcan a un motivo válido, objetivo y razonable. En Sentencia C-161 de 2021, la Corte declaró inexequible un beneficio tributario para el sector agropecuario debido a que el criterio de diferenciación aplicado no era el idóneo, ni adecuado para el fin perseguido, por lo cual se ratifica que, en casos donde se garantiza la conducencia, la Corte convalida exenciones cuyo criterio de diferenciación sí guarde una relación directa con el fin buscado.

Frente a la iniciativa de análisis, el criterio de diferenciación empleado por el proyecto –la acreditación de la calidad de víctima en el RUV, sumada a la localización en un municipio PDET– guarda relación de conducencia directa con el fin y contribuye a la *reparación transformadora* hacia con las víctimas en el territorio. Si bien, el Legislador reconoce el derecho de las víctimas a una reparación adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, su materialización continúa enfrentando importantes desafíos (SU-429 de 2024). Esta realidad exige que la política de reparación no se agote en medidas de carácter indemnizatorio, sino que también avance hacia instrumentos económicos que pretenden contribuir a modificar condiciones que dificultan su estabilización socioeconómica en territorios afectados por el conflicto.

De conformidad, la jurisprudencia constitucional ha insistido en la necesidad de comprender la reparación desde una perspectiva integral, capaz de articular las medidas de contenido económico con otras acciones orientadas al restablecimiento de derechos y la reconstrucción de los proyectos de vida en los territorios.

3. CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

a) De la reparación integral a la transformación productiva

El conflicto armado colombiano no solo dejó pérdidas humanas irreparables a raíz de los hechos victimizantes, sino que destruyó sistemáticamente la capacidad productiva de los territorios y el patrimonio de millones de ciudadanos. Dichos

hechos, en los territorios significó de desplazamiento, abandono de actividades productivas, pérdida de activos, disolución de redes económicas y mayores dificultades para acceder al mercado formal. Esta realidad explica que la reparación de las víctimas no pueda entenderse únicamente desde una dimensión indemnizatoria, sino que deba articularse con medidas que contribuyan a recuperar capacidades económicas y a generar condiciones sostenibles para el desarrollo de los proyectos de vida.

Es justamente en esa dimensión transformadora donde encuentra sustento la presente iniciativa. El proyecto no pretende sustituir la indemnización administrativa ni presentar un beneficio tributario como equivalente a la reparación integral. Su propósito es diferente y complementario: incorporar instrumentos de política económica que permitan que las víctimas que decidan emprender actividades productivas cuenten con mejores condiciones para constituir empresas, generar empleo, acceder a mercados y consolidar patrimonio en territorios afectados por el conflicto.

La focalización territorial tiene, además, una justificación propia. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron creados mediante el Decreto Ley 893 de 2017 como instrumentos de planificación y gestión para implementar prioritariamente la Reforma Rural Integral en las zonas más afectadas por el conflicto. Actualmente comprenden 16 subregiones y 170 municipios. Su finalidad incluye precisamente la transformación estructural del campo, la integración de regiones históricamente abandonadas y afectadas por la violencia y el fortalecimiento de sus economías locales.

Por ello, la combinación de dos condiciones −calidad de víctima y desarrollo efectivo de la actividad económica en territorio PDET− permite diferenciar esta iniciativa de un incentivo empresarial de carácter general. No se propone otorgar una ventaja tributaria por la sola ubicación geográfica de una sociedad ni exclusivamente por la condición personal de sus socios; se busca vincular ambas circunstancias con nueva inversión, generación de actividad económica y empleo en territorios priorizados como política económica de desarrollo y paz.

b) Del del régimen económico y antecedentes tributarios

La creación de empresas no garantiza, por sí misma, su permanencia. Este aspecto resulta particularmente relevante para una política tributaria que pretende utilizar el emprendimiento y la actividad empresarial como instrumentos de estabilización económica. Un estudio de supervivencia empresarial elaborado por Confecámaras encontró que, de las unidades productivas creadas en Colombia durante 2017, únicamente el 33,5 % continuaba operando cinco años después. La permanencia es mayor cuando la actividad se desarrolla a través de sociedades: en este grupo la supervivencia a cinco años alcanzó el 44,5 %, frente al 30,2 % observado para las personas naturales (Confecámaras, 2023).

Estas cifras corresponden al universo empresarial nacional y no específicamente a empresas constituidas por víctimas ni mucho menos a las desarrolladas en los municipios PDET. Sin embargo, dicha identificación se convierte en un hecho relevante para el diseño de la iniciativa. Los primeros años de actividad concentran una parte importante del riesgo empresarial y cualquier incentivo temporal debe considerar no solamente la creación de empresas, sino también las condiciones necesarias para su consolidación y estabilización.

El ordenamiento tributario colombiano cuenta con antecedentes que resultan útiles para esta discusión. La Ley 1819 de 2016 creó un tratamiento especial en renta para las nuevas sociedades que desarrollaran su actividad económica en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac). Para las micro y pequeñas empresas estableció una tarifa del 0 % entre 2017 y 2021, del 25 % de la tarifa general entre 2022 y 2024 y del 50 % entre 2025 y 2027, antes de ingresar al régimen general. Para las medianas y grandes empresas también se estableció una transición progresiva, pero con porcentajes diferentes.

Asimismo, la Ley 1955 de 2019 creó el régimen de las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE) y estableció para sus beneficiarios una tarifa del 0 % durante los primeros cinco años y una tarifa equivalente al 50 % de la tarifa general durante los cinco años siguientes. Estos antecedentes demuestran que el Legislador ya ha hecho uso de tratamientos tributarios temporales y progresivos como instrumentos de desarrollo regional y generación de actividad económica. También ofrecen una consideración importante a tener en cuenta para el proyecto en comento, la diferenciación tributaria temporal y su tránsito hacia el régimen ordinario no necesariamente debe producirse de manera abrupta, es recomendable que se incorpore un período de transición.

Si una sociedad recibe una tarifa del 0 % durante sus primeros cinco años y al año siguiente pasa directamente a la tarifa general, el cambio coincide precisamente con una etapa en la que muchas empresas todavía están consolidando su operación. Una transición temporal hacia la tarifa ordinaria permite que el retiro del incentivo sea gradual y, al mismo tiempo, evita convertir el tratamiento preferente en un beneficio indefinido con consecuencias abruptas.

De manera comparativa, las Zomac y ZESE fueron regímenes diseñados principalmente a partir de criterios territoriales y económicos. La presente iniciativa por su parte, además de la localización territorial, utiliza un criterio relacionado directamente con la participación de las víctimas en las empresas beneficiarias. Dicha particularidad consiste en vincular el incentivo económico con la población que sufrió directamente las consecuencias

del conflicto y con los territorios priorizados por el ordenamiento jurídico colombiano para dicha transformación. Por consiguiente, es menester que esta diferenciación sea reflejada expresamente en el articulado. No sería suficiente que una sociedad aparezca formalmente constituida por víctimas mientras el control económico, las decisiones empresariales o los beneficios reales permanezcan en cabeza de terceros. De ahí la necesidad de establecer porcentajes claros de participación, mecanismos de acreditación y condiciones de permanencia durante todo el período del beneficio.

Por último, frente a las zonas francas ordinarias, según el DANE, en julio de 2026 las exportaciones alcanzaron US$254,8 millones FOB, frente a US$263,2 millones en julio de 2025, lo que representó una disminución anual del 3,2 % (DANE, 2026). Sin embargo, este es un universo consolidado a lo largo de los años, que reacciona y responde ante fenómenos tanto internos como externos destacando cifras que permiten dimensionar la importancia que tienen estos instrumentos dentro del comercio exterior colombiano; sin embargo no constituyen una estimación del comportamiento futuro de las empresas de víctimas, ni de la focalización de los territorios afectados por el conflicto armado, que permita afirmar los resultados equivalentes de los beneficios propuestos.

c) De las consideraciones constitucionales, fiscales y de control para la viabilidad del régimen

La finalidad social de la iniciativa legislativa y su fundamento en la reparación transformadora no eliminan los requisitos constitucionales inherentes de una medida tributaria. Por el contrario, precisamente porque se pretende establecer un tratamiento diferencial, la iniciativa debe definir con claridad sus beneficiarios, la temporalidad, las condiciones de acceso y el impacto en las arcas del Estado.

El artículo 154 de la Constitución exhorta al Gobierno nacional las iniciativas legislativas de exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Sin embargo, no es jurídicamente prudente sostener que una tarifa del 0 % queda automáticamente por fuera de esta reserva por el simple hecho de denominarse "tarifa diferencial". La jurisprudencia constitucional ha advertido que el análisis debe atender al contenido y efecto material de la medida tributaria. Por esta razón, la ponencia considera necesario solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un pronunciamiento expreso respecto de la posibilidad de otorgar aval gubernamental a los beneficios tributarios previstos en la iniciativa, especialmente frente la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta y la exclusión del IVA.

Por su parte, frente al impacto fiscal, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone que los proyectos que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios debe presentarlo y hacerlo explícito, siendo este compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La Corte Constitucional ha sostenido que esta exigencia constituye un parámetro de racionalidad legislativa dirigido a proteger el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes (Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007). De conformidad, se debe tener en cuenta que la presente iniciativa no parte de un costo fiscal nulo, pues a pesar de tratarse de empresas nuevas, existe un costo de oportunidad respecto del recaudo que se produciría bajo el régimen general y da lugar a presentarse sustitución de actividades económicas. En concordancia, dicha estimación del impacto requiere información tributaria y supuestos técnicos que corresponden principalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su consolidación final.

Por ello, en mi condición de ponente fue solicitado ante dicho Ministerio la evaluación del costo fiscal anual y acumulado de la tarifa diferencial de renta y de la exclusión del IVA; el número potencial de beneficiarios; su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; el impacto de los instrumentos de financiación previstos; y las modificaciones que, desde el punto de vista fiscal, permitan hacer viable el régimen.

Asimismo, frente al Fondo Emprender, la Sentencia C-755 de 2014 ha reiterado que el Congreso puede autorizar gasto público sin que ello implique necesariamente una exclusión de competencias del Gobierno. El punto determinante en ese caso es precisar que es la ley quien habilite dicha disposición, donde la destinación de recursos continúa en cabeza del Ejecutivo y por su parte es el Legislador quien autoriza únicamente en cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales vigentes. Por esta razón, la propuesta debe ordenar autorización más no una apropiación específica para Fondo Emprender, autorizando así al Gobierno nacional y al Sena para estructurar una línea destinada a los beneficiarios del régimen dentro de los instrumentos existentes, sujeta a las competencias de cada una de las entidades responsables, sus disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Finalmente, un régimen tributario diferencial necesita reglas claras contra su utilización malintencionada. La objeto y fin último de la iniciativa se vería manipulado si empresas que ya desarrollan actividades económicas trasladaran activos, trabajadores, contratos u operaciones a una nueva sociedad únicamente para acceder al beneficio. Por ello, la definición de nueva actividad económica debe responder a un enfoque material y no simplemente registral. Dicha previsión es consecuente con el artículo 869 del Estatuto Tributario, que faculta a la administración tributaria para recaracterizar o reconfigurar operaciones que constituyan abuso y desconocer sus efectos tributarios. De allí, el proyecto de ley debe contener disposiciones generales con reglas específicas que excluyan reorganizaciones, escisiones, transformaciones o

traslados artificiosos de actividades preexistentes cuando tengan como propósito principal obtener el tratamiento preferencial.

En consecuencia, el Régimen Especial de Transformación Productiva no se justifica únicamente por conceder una ventaja tributaria a una población que ha sufrido el conflicto. Su fundamento está en articular diferentes elementos que, en conjunto, deben permanecer durante la aplicación de la ley: (i) la condición de víctima; (ii) la transformación productiva de los territorios PDET y; (iii) la generación efectiva de nueva actividad económica. Bajo esa lógica, el incentivo tributario es un instrumento y no un fin en sí mismo, es así como, únicamente frente a dichas condiciones puede plantearse la iniciativa como una medida complementaria de estabilización socioeconómica con vocación transformadora dentro de la política de reparación integral.

4. IMPACTO FISCAL

A) De las consideraciones fiscales

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En consecuencia, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento deben incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite (Congreso de la República, 2003, artículo 7°). La Corte Constitucional ha explicado que esta exigencia constituye un parámetro de racionalidad legislativa orientado a que las decisiones del Congreso tengan en cuenta sus efectos sobre las finanzas públicas y cuenten con elementos suficientes para valorar su viabilidad fiscal (Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007).

Esta normatividad ha sido desarrollada en reiteradas ocasiones por la jurisprudencia constitucional. Tratándose de iniciativas de origen parlamentario, corresponde al Congreso hacer explícito el análisis de sus implicaciones fiscales durante el trámite legislativo, mientras que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por disponer de la información económica y fiscal necesaria, debe concurrir al debate mediante la presentación del respectivo concepto. Cuando este sea emitido, corresponde al Congreso estudiarlo y discutirlo, sin que este sea entendido como una obligatoriedad (Corte Constitucional, Sentencias C-170 de 2021 y C-165 de 2026).

De conformidad, si bien la creación de este nuevo régimen no supone necesariamente una reducción inmediata de ingresos percibidos hoy en día por la Nación, esto tampoco permite concluir que los beneficios tributarios carecen de costo fiscal. La aplicación de una tarifa preferencial genera un costo de oportunidad con respecto al recaudo que se ha de obtener si las nuevas actividades económicas tributaran conforme de las normativas vigentes. Asimismo, se debe considerar los posibles efectos de sustitución de actividades y el traslado de contribuyentes provenientes de otros tratamientos tributarios.

Por esta razón, el análisis cuantitativo debe considerar, el número potencial de sociedades beneficiarias, la renta que dejaría de tributar a la tarifa general, el costo de la eventual exclusión del IVA y el efecto neto del régimen frente al escenario en el cual esas actividades económicas se desarrollaran bajo la normatividad actual. Dicha información ha sido solicitada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de establecer a lo largo del trámite legislativo el costo anual y acumulado de los beneficios propuestos y verificar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Sin embargo, sí es posible prever un esquema operativo de retorno fiscal como lo menciona el autor.

VARIABLE MACROECONÓMICA	CORTO PLAZO (FASE DE CONSOLIDACIÓN: AÑOS 1-5)	LARGO PLAZO (FASE DE MADURACIÓN: AÑOS 6 EN ADELANTE
Impuesto de Renta	$0 (Inversión fiscal protegida, sin erosión de base actual)	Aumento del recaudo al finalizar la exención, tributando a tarifa general.
Impuestos Indirectos (IVA)	Aumento leve por el consumo gravado derivado de los nuevos salarios.	Incremento sostenido por transacciones de la cadena productiva estabilizada.
Gasto Público (Asistencial)	Mantenimiento de la base de subsidios a víctimas.	Reducción estructural del déficit social al lograrse la autonomía financiera.
Recaudo Territorial (ICA)	Incremento inmediato de ingresos corrientes para municipios PDET.	Sostenibilidad fiscal de los municipios, menor dependencia de transferencias.

Fuente: Elaboración propia del autor de la iniciativa con base Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y Ministerio de Hacienda. (2023). Reporte de Gasto Tributario. Bogotá.

B) De la determinación normativa y fiscal

La estimación responsable del impacto fiscal exige que el universo de beneficiarios y la duración del régimen sean determinables. Por esta razón, se propone establecer una ventana de cinco (5) años para el ingreso de nuevas sociedades. Vencido este término no podrán incorporarse nuevos beneficiarios, sin perjuicio de que las sociedades admitidas oportunamente culminen el período de tratamiento tributario que les corresponda. Esta delimitación permite establecer un panorama certero para estimar el gasto tributario y evita que el acceso al régimen permanezca abierto de manera indefinida.

El proyecto también debe impedir la concurrencia de los beneficios previstos con los tratamientos tributarios Zomac, ZESE u otros regímenes preferenciales hoy en día vigentes e incompatibles. Esta disposición evitaría la acumulación de tratamientos especiales y permite identificar con mayor precisión el costo fiscal atribuible al nuevo régimen.

De igual manera, la sola constitución de una nueva persona jurídica no será suficiente para acceder a los beneficios cuando exista continuidad material de una actividad económica preexistente. Las reorganizaciones, escisiones, transformaciones o traslados de activos, trabajadores, contratos u operaciones no podrán utilizarse para reiniciar artificialmente períodos de tributación preferencial.

C) Del análisis fiscal

Para efectos del análisis fiscal es necesario distinguir entre los beneficios tributarios previstos en el proyecto y las disposiciones que autorizan instrumentos de apoyo productivo. Los tratamientos preferenciales en materia de renta e IVA pueden representar gasto tributario y, por tanto, se encuentran sometidos al análisis previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 (Congreso de la República, 2003). Una situación diferente se presenta respecto de las disposiciones que autorizan instrumentos de generación productiva, cuya implementación requiere de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.

Sobre este punto existe una línea jurisprudencial consolidada según la cual el Congreso puede aprobar leyes que decreten o autoricen gasto público, siempre que no imponga al Gobierno la inclusión obligatoria de una partida específica en el Presupuesto General de la Nación. (Corte Constitucional, Sentencias C-782 de 2001, C-290 de 2009 y C-755 de 2014).

En este sentido, las disposiciones relacionadas con Fondo Emprender conservan el carácter de autorización y se dispone al Gobierno nacional y al Sena para estructurar o priorizar, dentro de sus competencias, instrumentos dirigidos a los beneficiarios del régimen, pero no ordena incorporar una partida específica ni establece una apropiación obligatoria en el Presupuesto General de la Nación. Por ello, la eventual asignación de recursos corresponderá al Gobierno nacional, atendiendo las disponibilidades presupuestales y los instrumentos de programación fiscal y presupuestal. De esta manera, se distingue a lo largo del proyecto entre el gasto tributario derivado del tratamiento fiscal y el eventual gasto presupuestal asociado a los instrumentos de reactivación productiva.

Por último, el comportamiento del nuevo régimen debe ser objeto de seguimiento durante su ejecución para establecer tanto el gasto tributario efectivamente como los resultados alcanzados. Para ello, se establece que la DIAN reporte periódicamente información agregada sobre el número de contribuyentes acogidos, el valor estimado del gasto tributario asociado al régimen y su desagregación territorial.

Asimismo, antes de la culminación del periodo de acceso se deberá realizar una evaluación integral que permita conocer el costo fiscal real del régimen con sus resultados. Esta evaluación deberá considerar, como mínimo, el número de sociedades creadas y activas, su supervivencia empresarial, los empleos formales generados y mantenidos, la inversión realizada en municipios PDET, la participación económica efectiva de las víctimas y el gasto tributario asociado.

En conclusión, los beneficios tributarios previstos en el proyecto pueden generar un costo fiscal y, por ello, su implementación debe ser decreta bajo reglas de temporalidad, delimitación, control y evaluación. La finalidad reparadora de la iniciativa no excluye la responsabilidad fiscal; por el contrario, exige que los instrumentos destinados a las víctimas sean sostenibles y produzcan resultados verificables.

5. DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA INICIATIVA

La revisión integral del proyecto evidencia la necesidad de realizar algunos ajustes que permitan fortalecer su viabilidad jurídica, fiscal y económica, sin modificar su propósito central de promover la estabilización productiva de las víctimas del conflicto armado en los municipios PDET.

En materia tributaria, se considera necesario solicitar durante el trámite legislativo el aval expreso del Gobierno nacional respecto de los beneficios que puedan estar sometidos a la iniciativa, según lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política. De igual manera, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la estimación del impacto fiscal de los beneficios en renta e IVA y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En cuanto a la duración del incentivo, se propone una transición gradual hacia la tarifa general una vez finalicen los primeros cinco (5) años del beneficio. Esta medida busca acompañar la consolidación de las empresas durante sus primeros años de operación, período especialmente relevante para su permanencia en el mercado (Confecámaras, 2023).

Asimismo, se fortalece la definición de empresa nueva para impedir que sociedades o actividades económicas preexistentes accedan al régimen mediante reorganizaciones, escisiones, transformaciones o traslados artificiales de activos, trabajadores, contratos u operaciones. Esta regla se complementará con la cláusula general antiabuso prevista en el artículo 869 del Estatuto Tributario.

Finalmente, se deberá incorporar un mecanismo de evaluación que permita conocer los resultados del régimen en materia de empresas beneficiarias, participación efectiva de las víctimas, empleo formal, inversión, permanencia empresarial y costo fiscal.

V. CONSIDERACIÓN FINAL

El proyecto desarrolla una finalidad constitucional legítima al establecer medidas de carácter tributario

y productivo dirigidas a las víctimas del conflicto armado, como población definida como sujeto de especial protección constitucional. El principal aporte radica, a diferencia de otros regímenes como Zomac y ZESE, que incorpora la participación efectiva de las víctimas dentro de las empresas beneficiarias como una condición esencial para acceder a las disposiciones contenidas en la norma, vinculando así el incentivo tributario con su estabilización socioeconómica.

Este enfoque guarda relación con los objetivos de reparación integral previstos en la Ley 1448 de 2011 y con las medidas orientadas al fortalecimiento económico de los territorios afectados por el conflicto armado. De conformidad, las modificaciones que se proponen como resultado del análisis realizado no alteran la finalidad reparadora y productiva del proyecto. Por el contrario, buscan fortalecer su estructura jurídica, tributaria y fiscal, corrigiendo aspectos de técnica legislativa y brindando mayor seguridad jurídica.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDI – Cámara de Usuarios de Zonas Francas. (2022). *Impacto socioeconómico de las zonas francas en Colombia.*
- Confecámaras. (2023). Determinantes de la supervivencia empresarial en Colombia. Red de Cámaras de Comercio.
- Confecámaras. (2024). Informe de dinámica empresarial en Colombia. Red de Cámaras de Comercio.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1992). Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*.
- 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 y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*.
- 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*. Artículos 235 a 238.
- Congreso de la República de Colombia. (2017). Acto Legislativo 02 de 2017, *por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-782 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-804 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025 de 2004.
- Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-502 de 2007.
- Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-290 de 2009.
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-397 de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia C-052 de 2012.
- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-755 de 2014.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-602 de 2015.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-066 de 2018.
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia SU-599 de 2019.
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-161 de 2021.
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-170 de 2021.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-109 de 2023.
- Corte Constitucional de Colombia. (2026). Sentencia C-165 de 2026.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026). Boletín técnico: Comercio exterior y movimiento de mercancías de Zonas Francas (ZF), abril de 2026.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2005). Resolución número 60/147 de la Asamblea General: Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.
- Presidencia de la República de Colombia. (1996). 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.*
- Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto Ley 893 de 2017, *por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).*

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, el autor del proyecto y el ponente deben describir en la exposición de motivos las circunstancias que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, como criterio guía para que los demás Congresistas decidan si se encuentran en una causal de impedimento, sin perjuicio de otras causales que cada Congresista pueda advertir.

El artículo 286 de la misma ley, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la situación en la cual la discusión o votación de un proyecto de ley pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista, de su cónyuge o compañero(a) permanente, de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de sus socios de hecho o de derecho.

Revisado lo anterior frente al presente proyecto, se concluye que no se evidencia beneficio particular, actual y directo alguno a favor del suscrito ponente, de su cónyuge o compañero(a) permanente, ni de sus parientes en los grados señalados por la ley, ni existe vínculo societario o de gestión de negocios del suscrito con empresas, inversionistas o sectores que resultarían beneficiarios del régimen tributario especial que aquí se propone. El proyecto tiene, además, un carácter abstracto e impersonal y un alcance general dirigido a la totalidad de la población víctima del conflicto armado acreditada en el RUV que se ubique en cualquiera de los 170 municipios PDET del país, lo que, de conformidad con el criterio de generalidad reconocido por la jurisprudencia y la doctrina de la Comisión de Ética del Congreso, excluye la configuración de un conflicto de interés incluso para los Congresistas cuya circunscripción territorial coincida con alguno de dichos municipios.

Lo anterior se expone sin perjuicio del deber de cada Congresista de examinar, en cada caso concreto, la existencia de hechos generadores de conflicto de interés que le sean propios, y de declararlos de conformidad con el inciso 1° del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

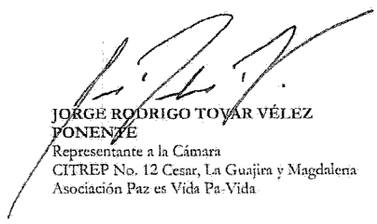
TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY 005 DE 2026 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN
Artículo 2º. ***Ámbito de aplicación***. El régimen especial que aquí se crea se aplicará exclusivamente a las nuevas sociedades comerciales constituidas y domiciliadas en cualquiera de los 170 municipios en lo que se instituye los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) propiciando el desarrollo de la economía campesina, familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto armado. **Parágrafo**. Para acceder al régimen aquí establecido, la sociedad deberá estar conformada en su totalidad por asociaciones de víctimas u organizaciones de base donde al menos el ochenta por ciento (80%) de sus accionistas o asociados sean personas debidamente acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV).	**Artículo 2º** ***Ámbito de aplicación***. El régimen especial que aquí se crea se aplicará exclusivamente a las nuevas sociedades comerciales constituidas y domiciliadas en cualquiera de los 170 municipios en lo que se instituye los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) propiciando el desarrollo de la economía campesina, familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto armado. **Parágrafo**. Para acceder al régimen aquí establecido, la sociedad deberá ~~estar conformada en su totalidad por asociaciones de víctimas u organizaciones de base donde al menos el ochenta por ciento (80%) de sus accionistas o asociados sean personas debidamente acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV).~~ **cumplir con las condiciones de composición societaria o asociativa establecidas en el artículo 3º de la presente ley".** **Parágrafo 2º. El presente régimen aplicará a las sociedades que se constituyan e inscriban en el Registro Único Tributario bajo este régimen dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Vencido este término, no se admitirán nuevas inscripciones a este régimen, sin perjuicio de la continuidad de los beneficios ya reconocidos a las sociedades admitidas dentro del plazo establecido.**	Se elimina la exigencia adicional y contradictoria de que la sociedad esté "conformada en su totalidad" por asociaciones de víctimas, remitiendo directamente a las categorías del artículo 3°, que ya admite sociedades comerciales, EAT, cooperativas y SAS unipersonales. Evita una incompatibilidad interna que podría excluir en la práctica a la gran mayoría de los beneficiarios que el propio proyecto busca cobijar. Asimismo, se establece un plazo de diez (10) años para la inscripción de nuevas sociedades, en armonía con la Ley 2565 de 2026, que extendió la vigencia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) hasta 2037. De conformidad, el régimen productivo dirigido a las víctimas mantiene correspondencia temporal con la política de transformación de los territorios PDET, al tiempo que se fija un límite cierto para el ingreso de nuevos beneficiarios.

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY 005 DE 2026 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN
Artículo 4º. ***Tarifa diferencial en el impuesto sobre la Renta***. Las sociedades comerciales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2º y 3º de la presente ley, y que desarrollen toda su actividad económica en el municipio PDET, *tributaran a una tarifa diferencial del cero por ciento (0%) en el impuesto sobre la renta y complementarios durante los primeros cinco (5) años gravables*, contados a partir de su inscripción en el Registro Único Tributario. **Parágrafo**. En concordancia con los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, los dividendos o participaciones que se distribuyan a los socios o accionistas que ostenten la calidad de víctimas acreditadas en el Registro Único de Víctimas, con cargo a las utilidades generadas durante el periodo de exención, tendrán para ellos el tratamiento de **Ingreso No Constitutivo de Renta ni Ganancia Ocasional**.	**Artículo 4º.** ***Tarifa diferencial en el impuesto sobre la Renta***. Las sociedades comerciales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2º y 3º de la presente ley, y que desarrollen toda su actividad económica en el municipio PDET, *tributaran a una tarifa diferencial del cero por ciento (0%) en el impuesto sobre la renta y complementarios durante los primeros cinco (5) años gravables*, contados a partir de su inscripción en el Registro Único Tributario. **Vencido el término de que trata el inciso anterior, las sociedades beneficiarias tributarán a una tarifa equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto sobre la renta durante los cinco (5) años gravables siguientes, transcurridos los cuales aplicará la tarifa general.** **(…)**	Introduce una fase de transición gradual, de conformidad con el esquema ya validado del régimen ZESE (Ley 1955 de 2019), que contrarresta el riesgo de "efecto acantilado"; es decir, crisis debido a la ausencia de gradualidad. De no existir esa transición, las empresas beneficiarias enfrentarían el paso abrupto del 0% a la tarifa plena justo al finalizar su etapa de mayor riesgo de cierre (año 5), lo que podría inducir el cierre o la disolución de las mismas empresas que la ley busca consolidar.
Artículo 6º. ***Requisitos para el mantenimiento de los beneficios***. Para conservar los beneficios tributarios, las personas jurídicas deberán cumplir anualmente con los siguientes requisitos: 1. Generar y mantener un mínimo de empleos directos y formales, de los cuales al menos el sesenta por ciento (70%) deberán ser ocupados por residentes del municipio PDET. (…)	**Artículo 6º.** ***Requisitos para el mantenimiento de los beneficios***. Para conservar los beneficios tributarios, las personas jurídicas deberán cumplir anualmente con los siguientes requisitos: 1. Generar y mantener un mínimo de empleos directos y formales, de los cuales al menos el ~~sesenta~~ **setenta** por ciento (70%) deberán ser ocupados por residentes del municipio PDET.	Corrección de redacción. El texto radicado presenta una discordancia entre la cifra en letras (sesenta) y en números (70%). Se ajusta la cifra en letras para que coincidan, evitando ambigüedad interpretativa en la aplicación del requisito.
Artículo 7º. ***Prohibición de concurrencia.*** Los beneficios tributarios aquí establecidos no podrán concurrir ni sumarse con los otorgados por las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC Ley 1819 de 2016), las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE Ley 1955 de 2019) u otros regímenes francos generales. **Parágrafo**. La enajenación, cesión o transferencia de acciones, cuotas o partes a personas no inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) durante los cinco (5) años de vigencia (de los beneficios tributarios aquí descritos) que altere los porcentajes establecidos en el artículo 2º, causará la pérdida automática del régimen especial y la aplicación del artículo 869 del Estatuto Tributario (Abuso en materia tributaria).	**Artículo 7º.** ***Prohibición de concurrencia.*** Los beneficios tributarios aquí establecidos no podrán concurrir ni sumarse con los otorgados por las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC Ley 1819 de 2016), las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE Ley 1955 de 2019) u otros regímenes francos generales. **(…)** **Parágrafo 2º. La DIAN remitirá anualmente a las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un informe sobre el número de sociedades beneficiarias, el valor de la renuncia fiscal causada por tipo de beneficio, y los hallazgos de fiscalización relacionados con el presente régimen.**	Establece una trazabilidad fiscal al beneficio, permitiendo su monitoreo real por parte del Congreso de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en armonía con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, y facilita la evaluación empírica de la iniciativa antes de su eventual prórroga o desmonte.

VIII. PROPOSICIÓN

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable con modificaciones y en consecuencia se solicita a los honorables Representantes miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, dar primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 005 de 2026 Cámara, *por medio del cual se crea el Régimen Especial de Transformación Productiva para las Víctimas del Conflicto Armado (Zonas Francas de Paz) y se dictan otras disposiciones.*

Del honorable Representante,



JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ
PONENTE
Representante a la Cámara
CITREP No. 12 Cesar, La Guajira y Magdalena
Asociación Paz es Vida Pa-Vida

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se crea el Régimen Especial de Transformación Productiva para las Víctimas del Conflicto Armado (Zonas Francas de Paz) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto crear el Régimen Especial de Transformación Productiva (Zonas Francas de Paz) orientado a garantizar la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado interno mediante la concesión de incentivos tributarios, beneficios aduaneros y fomento institucional para la industrialización, comercialización, exportación y generación de empleo formal en los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono.

Artículo 2º. ***Ámbito de aplicación.*** El régimen especial que aquí se crea se aplicará exclusivamente a las nuevas sociedades comerciales constituidas y domiciliadas en cualquiera de los 170 municipios en lo que se instituye los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) propiciando el desarrollo de la economía campesina, familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto armado.

Parágrafo. Para acceder al régimen aquí establecido, la sociedad deberá cumplir con las condiciones de composición societaria o asociativa establecidas en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo 2º. El presente régimen aplicará a las sociedades que se constituyan e inscriban en el Registro Único Tributario bajo este régimen dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Vencido este término, no se admitirán nuevas inscripciones a este régimen, sin perjuicio de la continuidad de los beneficios ya reconocidos a las sociedades admitidas dentro del plazo establecido.

Artículo 3º. ***Población beneficiaria.*** Serán beneficiarias del régimen tributario y los programas de apoyo que se establecen en la presente ley, las personas jurídicas que cumplan con las siguientes condiciones concurrentes:

1. Estar legalmente constituidas como sociedades comerciales, empresas asociativas de trabajo (EAT. De conformidad con la Ley 10 de 1991) cooperativas, precooperativas o asociaciones productivas rurales, cuyo domicilio principal y desarrollo total de la actividad industrial o agroindustrial se localice dentro de alguno de los municipios priorizados con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
2. Podrán ser merecedores de los beneficios que contempla el Régimen Especial de Transformación Productiva para las víctimas aquellas sociedades que se llegasen a constituir y domiciliar como Sociedad por Acciones Simplificadas (SAS) de accionista único, siempre y cuando su constituyente acredite ser víctima del conflicto armado, por lo cual, el cien (100 %) por ciento de las acciones de la empresa corresponde al componente de víctimas.
3. Demostrar que al menos el ochenta por ciento (80%) del capital social o de los aportes asociativos pertenecen a personas naturales debidamente incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) de conformidad con la Ley 1448 de 2011. En caso de organizaciones de base o formas asociativas mixtas, se exigirá que al menos el sesenta por ciento (60%) de sus asociados o accionistas ostenten de forma vigente la condición de víctimas.
4. Tratándose de cooperativas o formas asociativas integradas por comparecientes en el marco del componente de reincorporación del Acuerdo Final para la Paz, la participación de las víctimas acreditadas en el Registro Único de Víctimas (RUV) no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de la composición societaria o asociativa, propiciando esquemas de reconciliación y reparación colectiva en el territorio.

Parágrafo 1º. Para efectos de evitar fraude y la configuración de empresas fachada, la transferencia de acciones o participaciones de estas sociedades a personas no inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) se prevé que, durante los cinco (5) años de vigencia del beneficio, quienes burlen el sistema legal con el fin de que sean beneficiarios, implicará la pérdida automática del régimen fiscal especial y la obligación de pagar los impuestos ordinarios correspondientes de forma retroactiva a la Nación.

Parágrafo 2º. En la selección y priorización de los beneficiarios por parte de las entidades estatales, se aplicará un criterio de discriminación positiva que favorezca a las organizaciones conformadas mayoritariamente por mujeres cabezas de familia víctimas del conflicto armado, jóvenes entre los 18 a 28 años víctimas del conflicto armado, personas mayores en condición de vulnerabilidad

socioeconómica, y miembros de comunidades étnicas (indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom) afectadas por el conflicto armado interno en sus territorios ancestrales.

Artículo 4º. ***Tarifa diferencial en el impuesto sobre la Renta.*** Las sociedades comerciales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2º y 3º de la presente ley, y que desarrollen toda su actividad económica en el municipio PDET, tributarán a una tarifa diferencial del cero por ciento (0%) en el impuesto sobre la renta y complementarios durante los primeros cinco (5) años gravables, contados a partir de su inscripción en el Registro Único Tributario.

Vencido el término de que trata el inciso anterior, las sociedades beneficiarias tributarán a una tarifa equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto sobre la renta durante los cinco (5) años gravables siguientes, transcurridos los cuales aplicará la tarifa general.

Parágrafo. En concordancia con los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, los dividendos o participaciones que se distribuyan a los socios o accionistas que ostenten la calidad de víctimas acreditadas en el Registro Único de Víctimas, con cargo a las utilidades generadas durante el periodo de exención, tendrán para ellos el tratamiento de **Ingreso No Constitutivo de Renta ni Ganancia Ocasional.**

Artículo 5º. ***Exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA) para maquinaria***. Adiciónese un numeral al artículo 424 del Decreto Ley 624 de 1989 Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 424. ***Bienes que no causan el impuesto.*** Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente:

Adicionalmente:

20. La importación o adquisición en territorio nacional de maquinaria, equipos industriales, tecnológicos y agrícolas y repuestos destinados directa y exclusivamente al desarrollo del objeto social de las sociedades beneficiarias del Régimen Especial de Transformación Productiva para las Víctimas del Conflicto Armado (Zonas Francas de Paz).

Parágrafo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) reglamentará y establecerá el mecanismo de control fiscal y aduanero para evitar la enajenación o desvíos de estos bienes a terceros no beneficiarios. La venta, cesión o destinación indebida de la maquinaria antes de la culminación de su vida útil contable causará el Impuesto sobre las Ventas (IVA) correspondiente, sin perjuicio de las sanciones tributarias por evasión.

Artículo 6º. ***Requisitos para el mantenimiento de los beneficios.*** Para conservar los beneficios tributarios, las personas jurídicas deberán cumplir anualmente con los siguientes requisitos:

1. Generar y mantener un mínimo de empleos directos y formales, de los cuales al menos el setenta por ciento (70%) deberán ser ocupados por residentes del municipio PDET.
2. Invertir la totalidad de las utilidades exentas de renta en la expansión de su capacidad instalada, en proyectos de impacto comunitario o en la capitalización de la misma empresa durante la vigencia del beneficio.

Parágrafo. Le corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) bajo los lineamientos fijados por estos, corroborar el cumplimiento de los requisitos aquí establecidos para el sostenimiento de los beneficios tributarios.

Artículo 7º. ***Prohibición de concurrencia***. Los beneficios tributarios aquí establecidos no podrán concurrir ni sumarse con los otorgados por las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac Ley 1819 de 2016), las Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE Ley 1955 de 2019) u otros regímenes francos generales.

Parágrafo. La enajenación, cesión o transferencia de acciones, cuotas o partes a personas no inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) durante los cinco (5) años de vigencia (de los beneficios tributarios aquí descritos) que altere los porcentajes establecidos en el artículo 2°, causará la pérdida automática del régimen especial y la aplicación del artículo 869 del Estatuto Tributario (Abuso en materia tributaria).

Parágrafo 2º. La DIAN remitirá anualmente a las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un informe sobre el número de sociedades beneficiarias, el valor de la renuncia fiscal causada por tipo de beneficio, y los hallazgos de fiscalización relacionados con el presente régimen.

Artículo 8º. ***Funciones especiales del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) a través del Fondo Emprender***. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, garantizará la sostenibilidad técnica y operativa de las empresas constituidas bajo el Régimen de Zonas Francas de Paz, mediante el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. **Línea Especial de Financiación de la Unidad de Emprendimiento (Fondo Emprender):** autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Consejo Directivo Nacional del Sena y con sujeción a la disponibilidad presupuestal, apropie los recursos necesarios orientados a crear una línea especial y permanente de asignación prioritaria de capital semilla condonable dentro del Fondo Emprender. Esta línea de financiación estará dirigida exclusivamente a respaldar iniciativas productivas, unidades económicas o planes de negocios de las sociedades comerciales constituidas por

víctimas del conflicto armado en cualquiera de los 170 municipios PDET y que se domicilien en estos territorios, siempre y cuando los socios de las empresas constituidas cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 2º y 3º de la presente ley y ostenten la nacionalidad colombiana.

2. **Programas de Formación y Transferencia Tecnológica según la Vocación Territorial:** el Sena diseñará e implementará programas de formación técnica y tecnológica especializada, ajustados estrictamente a la materia prima existente, la capacidad productiva y la vocación de uso del suelo de cada municipio PDET (agroindustrial, minero – energético, artesanal, de servicios o tecnológico) asegurando la mano de obra calificada local para estas empresas.

Parágrafo 1º. Los recursos financieros que se derivan de la partida presupuestal dispuesto en el numeral 1 del presente artículo, se distribuirán inicialmente de manera igualitaria entre los 170 Municipios en los que se instituye los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Si dado el caso, no se presentasen propuestas por municipio PDET, o las que se presentasen estuviesen por debajo del presupuesto destinado al municipio, se podrá redistribuir el presupuesto conforme la demanda de proyectos viabilizados de los demás municipios.

Parágrafo 2º. En la asignación de recursos a las sociedades comerciales se debe tener en cuenta si las sociedades constituidas cuentan con un solo socio, dos o más, esto para establecer la distribución de los recursos, por cuanto que, sí se trata de una sociedad unipersonal se destinará el 20% de lo que corresponde al presupuesto establecido para el municipio y el 80% cuando se trate de sociedades con dos o más socios.

Parágrafo 3º. El Sena a través del Consejo Directivo Nacional contará con un lapso de 6 meses para la implementación de lo aquí fijado.

Artículo 9º. ***Funciones especiales de Procolombia para la internalización de los productos generados en las Zonas Francas de Paz.*** Procolombia, como entidad adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, e integrada a las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores, asumirá las siguientes funciones para la inserción en mercados globales de los productos terminados en las Zonas Francas de Paz:

1. **Ruta Especial de Preparación para la Exportación de las Víctimas**. En el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, Procolombia estructurará un programa permanente de asistencia técnica gratuita en normatividad aduanera internacional, cumplimiento de medidas sanitarias, fitosanitarias y estándares de calidad extranjeros (certificaciones orgánicas, comercio justo, entre otras) dirigido a las empresas del régimen especial aquí creado.
2. **Estrategia de Promoción Comercial Internacional y "Sello Integración Paz"**. Procolombia incluirá de forma obligatoria y prioritaria la oferta exportable de las Zonas Francas de Paz en las macrorruedas de negocios, ferias internacionales y misiones comerciales del Estado colombiano. Asimismo, creará y posicionará en el exterior el componente "Sello de Paz" dentro de la estrategia Marca País, para otorgar valor agregado reputacional a los productos de las Víctimas del conflicto armado en los mercados internacionales.

Parágrafo. Autorícese al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para estructurar e implementar una línea de cofinanciación destinada a cubrir los costos asociados a las auditorías y certificaciones internacionales (tales como ISO, GLOBALG.A.P., BRC, IFS, USDA, FAIRTRADE, Decisión 833 de la Comunidad Andina, sellos orgánicos y de comercio justo, entre otras aplicables a la materia) requeridas por las sociedades beneficiarias dentro de la Ruta Especial de Preparación. Esta cofinanciación garantizará la superación de las barreras económicas de entrada y el acceso efectivo de los productos de las víctimas a los mercados extranjeros.

Artículo 10. ***Vigencia y reglamentación.*** La presente ley rige a partir de su promulgación. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Comercio, reglamentará la materia en un plazo no mayor a seis (6) meses.

Del honorable Representante,

JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ
PONENTE
Representante a la Cámara
CITREP No. 12 Cesar, La Guajira y Magdalena
Asociación Paz es Vida Pa-Vida

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

Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia ***positiva*** *para Primer Debate del Proyecto de Ley No.005 de 2026 Cámara,* ***"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO (ZONAS FRANCAS DE PAZ) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"****, suscrito por el Honorable Representante a la Cámara* ***JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ,*** *y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

El Secretario General,

NÉSTOR EDUARDO IMBETT HERAZO

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2026 CÁMARA

por la cual se desmonta progresivamente el gravamen a los movimientos financieros – 4 x 1000, se promueve la formalización económica, se incentiva el ahorro y la inversión.

Bogotá, D. C., 22 de septiembre de 2026

Doctor

Alfredo Cuello Baute

PRESIDENTE

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 006 de 2026 Cámara*, por la cual se desmonta progresivamente el gravamen a los movimientos financieros – 4 x 1000, se promueve la formalización económica, se incentiva el ahorro y la inversión.*

Respetado Presidente:

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 006 de 2026 Cámara*, por la cual se desmonta progresivamente el gravamen a los movimientos financieros – 4 x 1000, se promueve la formalización económica, se incentiva el ahorro y la inversión.*

De los honorables Congresistas,

PEDRO PATERNINA GULFO
Ponente

MARIA CAMILA SALAS SALAS
Coordinadora Ponente

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Ponente Coordinadora

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2026 CÁMARA

por la cual se desmonta progresivamente el gravamen a los movimientos financieros – 4 x 1000, se promueve la formalización económica, se incentiva el ahorro y la inversión.

El informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

I. Antecedentes del Proyecto de ley
II. Objeto del Proyecto de ley
III. Contenido del Proyecto de ley
IV. Marco Constitucional, legal y jurisprudencial del Proyecto de ley
V. Consideraciones de los ponentes
VI. Conceptos institucionales
VII. Impacto fiscal
VIII. Conflicto de intereses
IX. Pliego de modificaciones
X. Proposición
XI. Texto propuesto para primer debate

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley fue radicado el 20 de julio de 2026 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. El 26 de agosto de 2026 la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante oficio C.T.C.P.3.3-071-26C designó como coordinadora ponente a la honorable Representante a la Cámara María Camila Salas Salas y como ponente a la honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto establecer el desmonte progresivo del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) con el fin de estimular la inclusión financiera, promover la formalización económica, incentivar el ahorro y la inversión, y reducir los costos de intermediación que afectan a los agentes económicos.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está conformado por seis (6) artículos.

- El artículo 1° establece el objeto de la iniciativa, orientado al desmonte progresivo del Gravamen a los Movimientos Financieros como instrumento para promover la inclusión financiera, la formalización económica, el ahorro y la inversión.
- El artículo 2° determina el ámbito de aplicación de la ley, precisando que sus disposiciones cobijan a todos los sujetos pasivos del Gravamen a los Movimientos Financieros conforme al Estatuto Tributario.
- El artículo 3° incorpora el cronograma de desmonte gradual del impuesto para personas naturales con movimientos bancarios inferiores a 1.500 UVT mensuales.
- El artículo 4° incorpora el cronograma de desmonte gradual del impuesto para personas jurídicas y personas naturales superiores a 1.500 UVT mensuales.
- El artículo 5° modifica la deducibilidad del Gravamen a los Movimientos Financieros del artículo 115 del Estatuto Tributario.
- Finalmente, el artículo 6° regula la vigencia de la ley y derogatorias.

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

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) fue creado mediante el Decreto Legislativo

2331 de 1998, expedido durante el estado de emergencia económica declarado para atender la crisis del sistema financiero colombiano. Posteriormente, el Decreto 258 de 1999 adoptó medidas complementarias para su aplicación.

Con la expedición de la Ley 633 de 2000 el gravamen pasó a incorporarse al ordenamiento tributario permanente, siendo posteriormente modificado por diversas reformas tributarias. La Ley 1111 de 2006 fijó la tarifa general en cuatro por mil (4 × 1000), mientras que la Ley 1430 de 2010 estableció un cronograma de desmonte gradual que habría culminado con la eliminación del impuesto. No obstante, las Leyes 1694 de 2013, 1739 de 2014 y 1819 de 2016 suspendieron y posteriormente eliminaron dicho cronograma, consolidando nuevamente el GMF como un impuesto permanente.

Actualmente el Gravamen a los Movimientos Financieros se encuentra regulado principalmente en los artículos 870 a 881 del Estatuto Tributario, los cuales determinan el hecho generador, los sujetos pasivos, las bases gravables, las exenciones y la tarifa aplicable.

Desde el punto de vista constitucional, la iniciativa desarrolla los principios contenidos en los artículos 333, 334 y 363 de la Constitución Política. El artículo 333 garantiza la libertad económica y la libre empresa dentro de los límites del interés general; el artículo 334 faculta al Estado para intervenir en la economía con el propósito de mejorar la productividad, promover el desarrollo y garantizar la competitividad; y el artículo 363 dispone que el sistema tributario debe fundarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) nació el 16 de noviembre de 1998 mediante el Decreto de Emergencia Económica 2331 de ese año, con una tarifa del dos por mil (2 × 1000) y una vigencia explícita hasta el 31 de diciembre de 1999. Su propósito era estrictamente acotado: preservar la estabilidad del sistema bancario en el marco de una crisis financiera severa.

Sin embargo, la facilidad de su recaudo y su baja evasión −características propias de los impuestos en cascada sobre transacciones− convirtieron al GMF en una fuente de ingresos fiscales difícil de abandonar. La Ley 1111 de 2006 lo consolidó como impuesto permanente con tarifa del cuatro por mil (4 × 1000). La Ley 1430 de 2010 introdujo un primer desmonte gradual que habría llevado a su eliminación en 2018; no obstante, las Leyes 1694 de 2013 y 1739 de 2014 lo postergaron sucesivamente; y la Ley 1819 de 2016 eliminó el cronograma de desmonte y fijó el 4 × 1000 como estructura permanente del sistema tributario colombiano.

El resultado de ese ciclo es que Colombia lleva veintisiete años aplicando un tributo diseñado para dos. Ese origen explica su naturaleza antitécnica y es que no fue concebido como parte de un sistema tributario coherente, sino como un mecanismo de emergencia de fácil implementación. Perpetuarlo genera costos económicos acumulados que superan con creces los beneficios de recaudo.

La evidencia académica: cuatro mecanismos de distorsión documentados

La literatura económica internacional y los organismos multilaterales han construido un acervo sólido sobre los efectos de los impuestos a las transacciones bancarias. Para el caso colombiano, cuatro mecanismos de distorsión están documentados con evidencia empírica directa.

1. Contracción del crédito privado. Fioramanti, Pantanetti y Mastronardi (2019), en un estudio con datos de trece países latinoamericanos para el período 1990–2013 publicado en el Journal of International Money and Finance, demostraron que los impuestos al débito bancario producen una reducción estadísticamente significativa en la disponibilidad de crédito al sector privado, incluso después de controlar por efectos del ciclo económico y crisis bancarias[1]. Los autores identificaron además que este efecto se transmite negativamente al crecimiento industrial: las industrias con mayor dependencia del financiamiento bancario formal exhiben tasas de crecimiento sistemáticamente menores en los países que aplican estos impuestos. Para Colombia, Kirilenko y Perry (2004) estimaron que, por cada peso recaudado por el GMF, la desintermediación en el crédito privado ascendía a aproximadamente 64 centavos −el coeficiente más alto registrado en la región[2].

2. Encarecimiento del crédito y reducción de la velocidad del dinero. Gómez Alcalá y Carballo (2017) utilizaron datos de panel mensual de las principales entidades bancarias colombianas para el período 1996–2014 y encontraron que la eliminación hipotética del GMF reduciría los spreads de intermediación en aproximadamente 60 puntos básicos, equivalentes a una reducción de la tasa activa promedio del sistema de 7,7% a 7,1%.[3]. Este encarecimiento recae de forma desproporcionada sobre las Mipymes y sobre las personas naturales con alto volumen de transacciones, que carecen de mecanismos de estructuración financiera para minimizar el impuesto. Complementariamente, Baca-Campodónico, de Mello y Kirilenko (2006), en un documento técnico del FMI, documentaron que los impuestos al débito bancario reducen la velocidad de circulación del dinero en la economía al desincentivar el uso de cuentas bancarias para el pago cotidiano de bienes y servicios, con efectos negativos sobre la actividad económica agregada□.

3. Migración estructural hacia el efectivo e incentivo a la informalidad. Coelho, Ebrill y Summers (2001), en el estudio fundacional sobre impuestos al débito bancario en América Latina publicado por el Fondo Monetario Internacional, establecieron el mecanismo central: al encarecer las transacciones electrónicas, el GMF genera un diferencial de costo a favor del efectivo que incentiva la migración hacia la economía informal□. Este ciclo

es autorreferente: a medida que más agentes salen del sistema financiero formal, la base gravable del impuesto se contrae, su productividad recaudatoria cae, y la carga relativa sobre quienes permanecen en el sistema aumenta. Gómez Sabaini y Morán (2013), en un estudio para la CEPAL, confirmaron este patrón en todos los países latinoamericanos que han aplicado impuestos similares, señalando que la productividad recaudatoria de estos tributos cae sistemáticamente con el tiempo precisamente porque erosionan su propia base□.

4. Distorsión de la estructura de costos empresariales. El GMF opera como un impuesto en cascada sobre la cadena de valor: cada transacción entre eslabones de la misma cadena productiva −proveedor, fabricante, distribuidor, minorista− acumula una carga de 4 × 1000 adicional. A diferencia del IVA, que es neutral en cadena porque se descuenta, el GMF no tiene mecanismo de descuento y se traslada íntegramente al precio final. Esto significa que mientras mayor es el grado de especialización y subcontratación de una empresa −condición inherente a la modernización productiva−, mayor es su carga acumulada de GMF. El estudio de impacto fiscal de la DIAN sobre el GMF (Valero Varela, 2007) documentó este efecto cascada y lo identificó como uno de los principales elementos antitécnicos del gravamen desde el punto de vista de la neutralidad tributaria□.

El diagnóstico de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios

La Ley 2010 de 2019 ordenó la conformación de una Comisión de Expertos para evaluar el sistema tributario colombiano. Integrada por economistas nacionales e internacionales de reconocida trayectoria, la Comisión entregó su informe en 2021 con conclusiones que no admiten interpretación ambigua sobre el GMF:

"El GMF es un impuesto distorsionante que desincentiva el ingreso de las empresas a la economía formal y disuade la inversión nacional y extranjera. Por este motivo, este tributo debe eliminarse, permitiendo que la deducción corra la misma suerte".

La Comisión señaló que, si el objetivo de política es desincentivar el uso del efectivo, el GMF produce exactamente el efecto contrario: encarece las transacciones electrónicas y abarata, en términos relativos, el uso del efectivo. Los expertos propusieron como alternativa gravar los retiros en efectivo en lugar de las transacciones electrónicas, de modo que el costo recaiga sobre la economía informal y no sobre el sistema financiero formal. Esta recomendación no fue acogida en ninguna reforma tributaria posterior. La presente ley materializa ese mandato técnico mediante un mecanismo de desmonte gradual.

La profundización financiera: el costo acumulado que no aparece en el recaudo

El argumento más frecuente contra el desmonte del GMF es directo: recauda aproximadamente $14 billones anuales, equivalentes al 5% del recaudo tributario total. Ese argumento es correcto en el corto plazo. Es gravemente incompleto en el mediano y largo plazo porque omite el costo acumulado sobre la profundización financiera.

Los datos de la Superintendencia Financiera y del Banco de la República permiten reconstruir esa trayectoria. En 1997, año previo a la introducción del GMF, los depósitos del sistema financiero representaban el 43,2% del PIB y la cartera de crédito al sector privado alcanzaba el 38,7% del PIB. Entre 1998 y 2005, coincidiendo con la consolidación del GMF, los depósitos cayeron hasta el 36,8% del PIB y la cartera se contrajo hasta el 23,0% del PIB, una pérdida de 15,7 puntos porcentuales en ocho años. En 2024, veintisiete años después de la creación del impuesto, la cartera de crédito privado representa el 35,2% del PIB: Colombia sigue sin recuperar el nivel de profundización financiera que tenía antes de que el GMF existiera.

El contraste con los pares regionales es revelador. Chile consolida hoy una cartera/PIB superior al 70%. Perú, que hace treinta años tenía una profundización financiera inferior a la colombiana, supera el 48%. La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios identificó el GMF como uno de los factores explicativos de ese rezago. Cada punto porcentual de cartera/PIB no alcanzado equivale a billones de pesos en crédito que no llegó a los hogares, las Mipymes y los emprendedores del país.

Experiencias comparadas: lo que hicieron otros países con sus impuestos a las transacciones

Colombia no es un caso aislado. Varios países de la región implementaron impuestos similares como medidas de emergencia. La diferencia está en lo que hicieron después. Los tres casos siguientes ilustran los distintos desenlaces posibles.

Ecuador: en 1999, Ecuador introdujo un impuesto a la circulación de capitales del 1% para sustituir el impuesto a la renta y enfrentar su propia crisis financiera. El resultado fue el opuesto al esperado: el impuesto generó una fuga de capitales del sistema bancario de USD 2.600 millones, equivalentes al 18,7% del PIB, que agravó la crisis de liquidez en lugar de mitigarla□. Los depositantes retiraron masivamente sus ahorros para operar en efectivo o en el exterior, lo que desencadenó el congelamiento de depósitos y finalmente la dolarización de la economía en el año 2000. Ecuador eliminó el impuesto ese mismo año. La lección ecuatoriana confirma cuantitativamente lo que la teoría predice: un impuesto a las transacciones financieras aplicado con tarifa suficientemente alta desencadena una migración masiva al efectivo que destruye el sistema financiero que pretendía gravar.

Brasil: Brasil implementó su Contribuicão Provisória sobre Movimentacão Financeira (CPMF) en 1993, con tarifa del 0,25% y vigencia temporal. La tarifa escaló hasta el 0,38% y el impuesto se perpetuó hasta diciembre de 2007, cuando fue eliminado por el Congreso. El período posterior

registró un crecimiento notable del crédito al sector privado y de los depósitos bancarios. La Encuesta de Presupuesto de los Hogares de Brasil documentó que entre 2003 y 2009 la proporción de hogares con acceso a tarjetas de crédito y préstamos bancarios creció en 7 y 5 puntos porcentuales respectivamente, y el crédito en cuotas aumentó un 18%[10]. El FMI vinculó esta expansión, entre otros factores, a la reducción del costo de intermediación derivada de la eliminación del CPMF. La experiencia brasileña es la más directamente comparable a la colombiana: economía de ingresos medios, alta informalidad estructural, impuesto al débito bancario perpetuado como fuente fiscal.

Australia: en este país se aplicó el Bank Account Debits Tax (BADT) desde 1982. El impuesto fue abolido progresivamente entre 2002 y 2005 como parte del paquete de modernización tributaria que introdujo el Goods and Services Tax (GST). Según el Banco de la Reserva de Australia, la profundización financiera se aceleró notablemente: el crédito hipotecario, que crecía al 14% anual entre 1998 y 2001, escaló al 21% en 2002-2003 tras la eliminación del impuesto[11]. La experiencia australiana demuestra que la sustitución de un impuesto a las transacciones por bases tributarias más amplias es no solo fiscalmente viable, sino que produce una expansión del sistema financiero que genera recaudo compensatorio indirecto vía mayor actividad económica formal.

El patrón que emerge de estos tres casos es consistente con la evidencia académica para el conjunto de la región: los países que han mantenido impuestos a las transacciones financieras con tarifas elevadas durante períodos prolongados exhiben menores niveles de profundización financiera, mayor uso del efectivo, mayor informalidad y mayor costo del crédito. Los países que los eliminaron mostraron mejoras medibles en todos esos indicadores en los años subsiguientes. Colombia tiene ante sí esa misma elección.

Antecedentes legislativos y oportunidad del proyecto

Este no es el primer intento legislativo de desmontar el GMF. La Ley 1430 de 2010 introdujo un cronograma de desmonte que fue postergado y finalmente revertido por tres leyes sucesivas. En 2024, se presentó el proyecto de Ley 222 de 2024 Cámara, de autoría multipartidista, con respaldo del Partido Centro Democrático, Partido Conservador y Alianza Verde, y propuso un desmonte en siete años con reducciones de 0.5 × 1000 anuales; fue aprobado en primer debate en la Cámara pero archivado por tránsito legislativo al final del período 2022-2026.

El proyecto que aquí se presenta recoge el consenso técnico y político que ese antecedente construyó, pero propone un cronograma más acelerado −cuatro vigencias en lugar de siete− justificado en la urgencia económica y en el contexto de la reforma tributaria de 2026, que ofrece la oportunidad de compensar parcialmente la reducción de recaudo del GMF con una estructura impositiva más eficiente y progresiva. Un desmonte más rápido reduce también el período de incertidumbre para los agentes económicos y concentra antes los efectos positivos sobre la formalización y la profundización financiera.

VI. CONCEPTOS INSTITUCIONALES

El 20 de abril de 20 la Presidencia de la República remitió concepto institucional, suscrito por la Directora Ejecutiva Presidencial, Doctora Gloria Isabel Cuartas Montoya, en los siguientes términos:

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

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

VII. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto reconoce que el Gravamen a los Movimientos Financieros constituye una fuente importante de ingresos tributarios para la Nación y que su eliminación genera un impacto sobre las finanzas públicas que debe ser administrado de manera responsable.

Precisamente por esa razón, la iniciativa no propone una eliminación inmediata del tributo, sino un desmonte gradual distribuido en cuatro vigencias fiscales, reduciendo la tarifa en un punto por mil cada año hasta su eliminación definitiva. Además, plantea una diferenciación entre personas naturales y personas jurídicas. Este esquema permite que el Gobierno nacional incorpore progresivamente el ajuste dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo y de la programación presupuestal anual.

El proyecto parte de la evidencia económica según la cual el análisis del impacto fiscal del GMF no puede limitarse a una comparación estática entre el recaudo actual y la eliminación del impuesto. La reducción gradual de la carga tributaria sobre las transacciones financieras favorece la profundización financiera, incentiva la formalización empresarial, estimula el ahorro y promueve una mayor utilización de los canales formales de pago, efectos que pueden ampliar las bases gravables de otros tributos estructurales como el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre las ventas (IVA) y los aportes al Sistema General de Seguridad Social.

En consecuencia, la presente iniciativa incorpora un mecanismo gradual que busca compatibilizar la sostenibilidad de las finanzas públicas con la eliminación progresiva de un impuesto ampliamente reconocido por la literatura económica como distorsionante de la actividad productiva. El carácter escalonado del desmonte permite al Gobierno

nacional evaluar anualmente sus efectos fiscales y macroeconómicos, así como adoptar las medidas presupuestales y tributarias que resulten necesarias para garantizar el cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política.

VIII. CONFLICTOS DE INTERESES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se deja constancia de que el presente proyecto de ley contiene disposiciones generales, abstractas e impersonales dirigidas a modificar gradualmente la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros aplicable a todos los sujetos pasivos definidos en el Estatuto Tributario.

La iniciativa no establece beneficios particulares, actuales o específicos para los congresistas ni para sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro de los grados previstos en la ley, razón por la cual, en principio, no configura un conflicto de interés directo.

Lo anterior se expresa sin perjuicio del deber que tiene cada congresista de evaluar autónomamente la existencia de circunstancias particulares que puedan dar lugar a un eventual conflicto de interés.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
Título: *"Por la cual se desmonta progresivamente el Gravamen a los Movimientos Financieros 4 x 1000, se promueve la formalización económica, se incentiva el ahorro y la inversión"*	Título: *"Por la cual se desmonta progresivamente el Gravamen a los Movimientos Financieros 4 x 1000, se promueve la formalización económica, se incentiva el ahorro y la inversión"*	Se mantiene igual.
Artículo 1º. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto establecer el desmonte progresivo del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) con el fin de estimular la inclusión financiera, promover la formalización económica, incentivar el ahorro y la inversión, y reducir los costos de intermediación que afectan a los agentes económicos.	**Artículo 1º. *Objeto*.** La presente ley tiene por objeto establecer el desmonte progresivo del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) con el fin de estimular la inclusión financiera, promover la formalización económica, incentivar el ahorro y la inversión, y reducir los costos de intermediación que afectan a los agentes económicos.	Se mantiene igual.
Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de la presente ley son aplicables a todos los sujetos pasivos del Gravamen a los Movimientos Financieros definidos en el Estatuto Tributario, con las exenciones establecidas en el artículo 3° de la presente ley.	**Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.*** Las disposiciones de la presente ley son aplicables a todos los sujetos pasivos del Gravamen a los Movimientos Financieros definidos en el Estatuto Tributario, con las exenciones establecidas en el artículo 3° de la presente ley.	Se mantiene igual.
Artículo 3º. *Desmonte progresivo de la tarifa general del Gravamen a los Movimientos Financieros para personas naturales.* La tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros se reducirá de forma progresiva a partir de la primera vigencia para las cuentas corrientes, de ahorro, depósitos electrónicos y billeteras digitales cuyo titular sea una persona natural, siempre que el total de débitos efectuados en el conjunto de sus cuentas durante el respectivo mes calendario no supere mil quinientas Unidades de Valor Tributario (1.500 UVT). El desmonte se aplicará de acuerdo con el siguiente calendario: • Primera vigencia: tarifa de tres por mil (3 × 1000). • Segunda vigencia: tarifa de dos por mil (2 × 1000). • Tercera vigencia: tarifa de un por mil (1 × 1000). • Cuarta vigencia: tarifa de cero por mil (0 × 1000). El gravamen quedará eliminado en su totalidad para este grupo de contribuyentes a partir de la cuarta vigencia.	**Artículo 3º. *Desmonte progresivo de la tarifa general del Gravamen a los Movimientos Financieros para personas naturales.*** La tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros se reducirá de forma progresiva a partir de la primera vigencia para las cuentas corrientes, de ahorro, depósitos electrónicos y billeteras digitales cuyo titular sea una persona natural, siempre que el total de débitos efectuados en el conjunto de sus cuentas durante el respectivo mes calendario no supere mil quinientas Unidades de Valor Tributario (1.500 UVT). El desmonte se aplicará de acuerdo con el siguiente calendario: • Primera vigencia: tarifa de tres por mil (3 × 1000). • Segunda vigencia: tarifa de dos por mil (2 × 1000). • Tercera vigencia: tarifa de un por mil (1 × 1000). • Cuarta vigencia: tarifa de cero por mil (0 × 1000). El gravamen quedará eliminado en su totalidad para este grupo de contribuyentes a partir de la cuarta vigencia.	Se mantiene igual.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
Parágrafo. En el mes en que el titular supere el umbral mensual de 1.500 UVT, la tarifa reducida aplicará únicamente sobre los débitos realizados hasta alcanzar dicho umbral. Los débitos que excedan el umbral en ese mes estarán sujetos a la tarifa establecida en el artículo 5° de la presente ley.	**Parágrafo.** En el mes en que el titular supere el umbral mensual de 1.500 UVT, la tarifa reducida aplicará únicamente sobre los débitos realizados hasta alcanzar dicho umbral. Los débitos que excedan el umbral en ese mes estarán sujetos a la tarifa establecida en el artículo 5° de la presente ley.	
Artículo 4°. ***Desmonte progresivo de la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros para personas jurídicas y cuentas de personas naturales con débitos mensuales agregados iguales o superiores a 1.500 UVT.*** Para las personas jurídicas sujetas al Gravamen a los Movimientos Financieros, y para las cuentas de personas naturales cuyo total de débitos mensuales agregados en el conjunto de sus cuentas iguale o supere las mil quinientas Unidades de Valor Tributario (1.500 UVT), la tarifa establecida en el artículo 872 del Estatuto Tributario se desmontará progresivamente a partir del tercer año posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, de acuerdo con el siguiente calendario: • Primera y segunda vigencia: tarifa de cuatro por mil (4 × 1000). • Tercera vigencia: tarifa de tres por mil (3 × 1000). • Cuarta vigencia: tarifa de dos por mil (2 × 1000). • Quinta vigencia: tarifa de un por mil (1 × 1000). • Sexta vigencia: tarifa de cero por mil (0 × 1000). A partir de la sexta vigencia el gravamen quedará eliminado en su totalidad para los contribuyentes cubiertos por el presente artículo.	**Artículo 4°.** ***Desmonte progresivo de la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros para personas jurídicas y cuentas de personas naturales con débitos mensuales agregados iguales o superiores a 1.500 UVT.*** Para las personas jurídicas sujetas al Gravamen a los Movimientos Financieros, y para las cuentas de personas naturales cuyo total de débitos mensuales agregados en el conjunto de sus cuentas iguale o supere las mil quinientas Unidades de Valor Tributario (1.500 UVT), la tarifa establecida en el artículo 872 del Estatuto Tributario se desmontará progresivamente a partir del tercer año posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, de acuerdo con el siguiente calendario: • Primera y segunda vigencia: tarifa de cuatro por mil (4 × 1000). • Tercera vigencia: tarifa de tres por mil (3 × 1000). • Cuarta vigencia: tarifa de dos por mil (2 × 1000). • Quinta vigencia: tarifa de un por mil (1 × 1000). • Sexta vigencia: tarifa de cero por mil (0 × 1000). A partir de la sexta vigencia el gravamen quedará eliminado en su totalidad para los contribuyentes cubiertos por el presente artículo.	Se mantiene igual
Artículo 5°. ***Deducibilidad transitoria del Gravamen a los Movimientos Financieros en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas.*** Modifíquese el inciso 2° del artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará de la siguiente manera: En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cien por ciento (100%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.	**Artículo 5°.** ***Deducibilidad transitoria del Gravamen a los Movimientos Financieros en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas.*** Modifíquese el inciso 2° del artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará de la siguiente manera: En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cien por ciento (100%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.	Se mantiene igual
Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 6 .** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se mantiene igual

X. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente proponemos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y votar positivamente el Proyecto de Ley número Proyecto de Ley número 006 de 2026 Cámara, *por la cual se desmonta progresivamente el Gravamen a los Movimientos Financieros - 4 x 1000, se promueve la formalización económica, se incentiva el ahorro y la inversión.*

De los honorables Representantes,

PEDRO PATERNINA GULFO
Ponente

MARÍA CAMILA SALAS SALAS
Coordinadora Ponente

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Ponente Coordinadora

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2026 CÁMARA

por la cual se desmonta progresivamente el gravamen a los movimientos financieros 4 x 1000, se promueve la formalización económica, se incentiva el ahorro y la inversión.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto establecer el desmonte progresivo del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) con el fin de estimular la inclusión financiera, promover la formalización económica, incentivar el ahorro y la inversión, y reducir los costos de intermediación que afectan a los agentes económicos.

Artículo 2º. ***Ámbito de aplicación.*** Las disposiciones de la presente ley son aplicables a todos los sujetos pasivos del Gravamen a los Movimientos Financieros definidos en el Estatuto Tributario, con las exenciones establecidas en el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 3º. ***Desmonte progresivo de la tarifa general del Gravamen a los Movimientos Financieros para personas naturales.*** La tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros se reducirá de forma progresiva a partir de la primera vigencia para las cuentas corrientes, de ahorro, depósitos electrónicos y billeteras digitales cuyo titular sea una persona natural, siempre que el total de débitos efectuados en el conjunto de sus cuentas durante el respectivo mes calendario no supere mil quinientas Unidades de Valor Tributario (1.500 UVT). El desmonte se aplicará de acuerdo con el siguiente calendario:

- Primera vigencia: tarifa de tres por mil (3 × 1000).
- Segunda vigencia: tarifa de dos por mil (2 × 1000).
- Tercera vigencia: tarifa de un por mil (1 × 1000).
- Cuarta vigencia: tarifa de cero por mil (0 × 1000).

El gravamen quedará eliminado en su totalidad para este grupo de contribuyentes a partir de la cuarta vigencia.

Parágrafo. En el mes en que el titular supere el umbral mensual de 1.500 UVT, la tarifa reducida aplicará únicamente sobre los débitos realizados hasta alcanzar dicho umbral. Los débitos que excedan el umbral en ese mes estarán sujetos a la tarifa establecida en el artículo 5º de la presente ley.

Artículo 4º. ***Desmonte progresivo de la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros para personas jurídicas y cuentas de personas naturales con débitos mensuales agregados iguales o superiores a 1.500 UVT.*** Para las personas jurídicas sujetas al Gravamen a los Movimientos Financieros, y para las cuentas de personas naturales cuyo total de débitos mensuales agregados en el conjunto de sus cuentas iguale o supere las mil quinientas Unidades de Valor Tributario (1.500 UVT), la tarifa establecida en el artículo 872 del Estatuto Tributario se desmontará progresivamente a partir del tercer año posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, de acuerdo con el siguiente calendario:

- Primera y segunda vigencia: tarifa de cuatro por mil (4 × 1000).
- Tercera vigencia: tarifa de tres por mil (3 × 1000).
- Cuarta vigencia: tarifa de dos por mil (2 × 1000).
- Quinta vigencia: tarifa de un por mil (1 × 1000).
- Sexta vigencia: tarifa de cero por mil (0 × 1000).

A partir de la sexta vigencia el gravamen quedará eliminado en su totalidad para los contribuyentes cubiertos por el presente artículo.

Artículo 5º. ***Deducibilidad transitoria del Gravamen a los Movimientos Financieros en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas.*** Modifíquese el inciso 2º del artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará de la siguiente manera:

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cien por ciento (100%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

MARÍA CAMILA SALAS SALAS
Coordinadora Ponente

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Ponente Coordinadora

PEDRO PATERININA GULFO
Ponente

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

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia ***positiva*** *para Primer Debate del Proyecto de Ley No.006 de 2026 Cámara, "****POR LA CUAL SE DESMONTA PROGRESIVAMENTE EL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS 4 X 1000, SE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN ECONÓMICA, SE INCENTIVA EL AHORRO Y LA INVERSIÓN****", suscrito por los Honorables Representantes a la Cámara* ***MARÍA CAMILA SALAS SALAS, CATHERINE JUVINAO CLAVIJO*** *y* ***PEDRO ANTONIO PATERNINA GULFO****, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

El Secretario General,

NÉSTOR EDUARDO IMBETT HERAZO

CONTENIDO

Gaceta número 1469 - viernes, 2 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en la Cámara de Representantes y Texto Propuesto del Proyecto de Ley número 005 de 2026 Cámara, por medio del cual se crea el Régimen Especial de Transformación Productiva para las Víctimas del Conflicto Armado (Zonas Francas de Paz) y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto al Proyecto de Ley número 006 de 2026 Cámara, por la cual se desmonta progresivamente el gravamen a los movimientos financieros – 4 x 1000, se promueve la formalización económica, se incentiva el ahorro y la inversión. 15

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026