REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

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 1688 | Bogotá, D. C., jueves, 29 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 10 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas de simplificación de trámites para las empresas, propiciar el acceso al crédito y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 29 de octubre de 2026

Honorable senadora
SARA JIMENA CASTELLANOS
Presidenta
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley No. 220/2026 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas de simplificación de trámites para las empresas, propiciar el acceso al crédito y se dictan otras disposiciones".

Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, rindo el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 220/2026 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas de simplificación de trámites para las empresas, propiciar el acceso al crédito y se dictan otras disposiciones" en los siguientes términos:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto
4. Justificación del Proyecto
5. Impacto fiscal
6. Pliego de modificaciones
7. Conflicto de interés
8. Proposición
9. Texto propuesto

1. Antecedentes

El pasado 1 de septiembre del año 2026, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora María Clara Posada, el proyecto de ley No. 220/2026 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas de simplificación de trámites para las empresas, propiciar el acceso al crédito y se dictan otras disposiciones". A partir de esto, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante un oficio del día 13 de octubre de 2026 nombró al suscrito como ponente.

2. Competencia

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.

3. Objeto

El proyecto busca simplificar los trámites empresariales, reducir costos y facilitar la creación, operación y liquidación de empresas mediante la integración digital de los sistemas del Estado. Además, pretende mejorar el acceso al microcrédito utilizando historiales de pago de servicios públicos y telecomunicaciones, y facilitar que las empresas utilicen sus facturas por cobrar como garantía o fuente de financiación. Con ello, busca impulsar la formalización, la liquidez empresarial, el acceso al crédito y el crecimiento económico.

4. Justificación del Proyecto

La formalización empresarial es, en Colombia, una política de Estado sostenida durante más de dos décadas y ejecutada con instrumentos de calidad reconocida. El país cuenta con un registro mercantil unificado, con una ventanilla única empresarial en operación, con un registro de garantías mobiliarias moderno y con un régimen de insolvencia recientemente actualizado. No se trata, por tanto, de una iniciativa que denuncie la ausencia de instrumentos, sino de una que constata que varios de ellos no alcanzan el rendimiento que su diseño prometía, e identifica con precisión las causas jurídicas de esa brecha.

Esas causas son dos y se repiten con notable regularidad. La primera es de condicionamiento: obligaciones formuladas como imperativas quedaron sujetas a la disponibilidad presupuestal de quien debía cumplirlas, con el previsible resultado de que no se cumplieron. La segunda es de ausencia de consecuencia jurídica: mandatos dirigidos a la administración, sin efecto alguno derivado de su incumplimiento, se degradaron con el tiempo hasta convertirse en recomendaciones.

El proyecto interviene sobre esas dos causas, no sobre los instrumentos. Amplía el perímetro legal de la Ventanilla Única Empresarial, hoy articulada únicamente con el Registro Único Empresarial y Social, para incorporar el Sistema de Afiliación Transaccional, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y los demás sistemas de información administrados por entidades públicas; incorpora expresamente al mandato legal los trámites del orden territorial; ordena la publicación mensual de las solicitudes recibidas, resueltas y de los tiempos de resolución; extiende esa ventanilla al cierre de la empresa, hoy desatendido; convierte el mandato de interoperabilidad en un derecho oponible del ciudadano; y remueve dos obstáculos jurídicos que impiden a la empresa pequeña acreditar su comportamiento de pago y movilizar sus cuentas por cobrar.

4.1. Antecedentes normativos

4.1.1. La simplificación de trámites empresariales como línea legislativa consolidada

El Congreso de la República ha legislado de manera reiterada y sin controversia constitucional sobre trámites administrativos y formalización empresarial. La Ley 962 de 2005 consagró la reserva legal de los requisitos exigibles a los administrados, al disponer que «únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta».[1] El Decreto Ley 019 de 2012 añadió la consecuencia que hacía falta: el trámite no inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites no es oponible ni exigible al particular.[2] Y la Ley 2052 de 2020, de iniciativa parlamentaria, ordenó la digitalización obligatoria de los trámites creados con posterioridad a su vigencia.

En materia de formalización, la Ley 1429 de 2010 introdujo la reactivación de sociedades y reglas sobre sociedades no operativas, y la Ley 2069 de 2020 adoptó un conjunto de medidas de racionalización, entre ellas el mandato de interoperabilidad que más adelante se examina. La presente iniciativa se inscribe en esa línea y no innova en materia de competencia.

4.1.2. El régimen vigente de la Ventanilla Única Empresarial

La Ventanilla Única Empresarial fue creada por el Decreto 1875 de 2017, que adicionó un capítulo al Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, y recibió fundamento legal en el artículo 146 del Decreto Ley 2106 de 2019, norma con fuerza de ley sobre la cual opera el artículo 1° de este proyecto.[3] El instrumento fue correctamente concebido: se la define como estrategia de articulación público-privada coordinada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; se dispone que la plataforma incorpore el Registro Único Empresarial y Social y permita integrar los trámites de apertura, operación y cierre de empresas; y se declara que la plataforma «será el canal obligatorio de flujo de información».

Sus resultados acreditan la calidad del diseño. Entre 2022 y 2025 se crearon cerca de 306.000 empresas a través de la Ventanilla, con cobertura en 32 departamentos y 129 municipios y más de cuarenta trámites y servicios integrados.[4] Precisamente por eso resulta injustificado que la obligación de integración territorial —la única que alcanza el cuello de botella real— haya quedado subordinada a la disponibilidad presupuestal de la autoridad respectiva, condicionamiento que explica que la integración de los trámites del orden territorial siga siendo la excepción y no la regla.[5]

4.1.3. La factura como título valor y su circulación electrónica

La Ley 1231 de 2008 unificó la factura como título valor con un propósito declarado desde su propio título: servir de «mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario».[6] Para hacerlo viable, su artículo 7° estableció la regla que sostiene todo el sistema: «toda estipulación que limite, restrinja o prohíba la libre circulación de una factura o su aceptación, se tendrá por no escrita». La Ley 1676 de 2013 reforzó ese régimen desde el ángulo de la conducta, al calificar como práctica restrictiva de la competencia «toda retención de la factura o acto del comprador del bien o beneficiario del servicio que impida la libre circulación de la misma», y al reducir de diez días calendario a tres días hábiles el término de aceptación.[7]

La circulación electrónica del título fue habilitada por el parágrafo 5° del artículo 616-1 del Estatuto Tributario, incorporado por la Ley 2010 de 2019, y reglamentada por el Decreto 1154 de 2020, que definió el registro administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el tenedor legítimo, los eventos y el endoso electrónico.[8] explica el diseño de los artículos 5° y 6° de este proyecto: el registro es condición de circulación, no de existencia del título; la factura no registrada sigue siendo título valor, pero no puede circular.

Debe dejarse constancia, además, de que el propio Gobierno nacional ha reconocido formalmente el problema que aquí se atiende. En enero de 2026 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo publicó para comentarios un proyecto de decreto sobre la circulación de la factura electrónica, cuya memoria justificativa admite que existen «diversas interpretaciones» que generan incertidumbre jurídica, limitan su negociación y reducen su valor financiero.[9] Esta iniciativa comparte ese diagnóstico y difiere en el instrumento: la oponibilidad de las cláusulas que restringen la circulación de un título valor y el momento en que este nace son materia de ley, no de reglamento.

4.1.4. El régimen de salida del mercado y su reciente actualización

Conviene precisar el estado del derecho vigente, porque determina el ámbito útil de esta iniciativa. La Ley 1116 de 2006 estableció el régimen judicial de insolvencia empresarial, con la finalidad de «la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial».[10] Ese régimen fue complementado, con carácter transitorio, por los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, y la Ley 2437 de 2024 incorporó su contenido como legislación permanente, incluidos el proceso de reorganización abreviado y el proceso de liquidación judicial simplificado para deudores con activos iguales o inferiores a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.[11]

De ello se sigue una delimitación importante: Colombia ya cuenta con un procedimiento judicial de liquidación simplificada, y esta iniciativa no pretende duplicarlo ni sustituirlo. El vacío que aquí se atiende es distinto y de naturaleza administrativa y registral: el de las sociedades sin pasivo externo para las cuales incluso el procedimiento judicial simplificado resulta desproporcionado, y el de las personas jurídicas que quedan disueltas por inactividad registral sin que exista mecanismo alguno que conduzca a su liquidación efectiva y a la cancelación de sus registros. Ese segundo fenómeno tiene origen legal preciso: el artículo 31 de la Ley 1727 de 2014 dispone que las sociedades que incumplan la obligación de renovar la matrícula mercantil durante cinco años «quedarán disueltas y en estado de liquidación», pero no designa liquidador, no fija plazo y no prevé procedimiento de cierre.[12]

4.2. Fundamentos empíricos

4.2.1. Una brecha institucional que no está en la norma sino en su ejecución

La medición Business Ready del Banco Mundial, sucesora del descontinuado Doing Business, ofrece el instrumento analítico más adecuado para diagnosticar el problema colombiano, porque evalúa por separado la calidad del marco regulatorio (pilar I), la suficiencia de los servicios públicos que lo soportan (pilar II) y la eficiencia con que ese marco se ejecuta (pilar III).[13]

Los resultados de la medición del Business Ready en Colombia describen con precisión un país que legisla mejor de lo que ejecuta. En apertura de empresas el país obtiene 85,40 puntos sobre 100, con 84,72 en marco regulatorio, 83,44 en servicios públicos y 88,05 en eficiencia operacional. En sentido contrario, en comercio internacional obtiene 67,83 puntos en marco regulatorio y 31,70 en eficiencia operacional —una diferencia de treinta y seis puntos—, con un puntaje temático de 48 que sitúa al país en el cuarenta por ciento inferior; el despacho de mercancía importada toma en promedio veintiocho días. Brechas de la misma naturaleza, aunque de menor magnitud, aparecen en tributación (62,19 frente a 38,32) y en trabajo (71,32 frente a 51,39).

La lectura que se impone es doble y ambas partes importan. Colombia sabe construir capacidad de ejecución: allí donde la ha construido —el registro empresarial, los servicios domiciliarios— los resultados son comparables con los de economías de renta alta. Y allí donde no la ha construido, la calidad del marco normativo no la sustituye. De ahí que esta iniciativa no proponga normas nuevas de conducta empresarial, sino obligaciones de integración, plazo y consecuencia sobre instrumentos que ya existen.

4.2.2. La entrada al mercado formal

La creación de empresas en Colombia es un fenómeno de masa y de escala mínima. En 2024 se crearon 297.475 empresas, con una reducción de 2,8% frente al año anterior; en el primer semestre de 2025 se crearon 173.907, con un incremento de 1,9%.[14] De estas últimas, el 99,7% son microempresas y el 74,2 % corresponden a personas naturales. A cierre de 2025 el país superó por primera vez el umbral de 1,8 millones de empresas activas.

La relevancia de esa composición para el diseño legislativo es directa. Para una microempresa unipersonal, cada trámite no integrado no representa un costo marginal sino una barrera desproporcionada: el tiempo de desplazamiento, la espera y la gestión ante una ventanilla adicional pueden exceder el margen de varias semanas de operación. El registro, medido aisladamente, funciona razonablemente bien; lo que no funciona es el conjunto de actuaciones que separan al registro del inicio efectivo de operaciones —afiliación a seguridad social, registro de industria y comercio, uso del suelo, conceptos

---

[1] Ley 962 de 2005, «por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos», art. 1°, num. 1.

[2] Decreto Ley 019 de 2012, art. 40: «para que un trámite o requisito sea oponible y exigible al particular, deberá encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites y Procedimientos —SUIT— del Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que verificará que el mismo cuente con el respectivo soporte legal».

[3] Decreto 1875 de 2017, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que adiciona el Capítulo 55 al Título 2, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 (arts. 2.2.2.55.1 a 2.2.2.55.9).

[4] Confecámaras, «Entre 2022 y 2025 se han creado cerca de 306.000 nuevas empresas en Colombia a través de la Ventanilla Única Empresarial», comunicado de 16 de diciembre de 2025.

[5] Decreto 1074 de 2015, art. 2.2.2.55.9, adicionado por el Decreto 1875 de 2017.

[6] Ley 1231 de 2008, «por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial No. 47.053 de 17 de julio de 2008. Modificó los artículos 772, 773, 774, 777, 778 y 779 del Código de Comercio.

[7] Ley 1676 de 2013, artículos 86 y 87, ubicados en el Título IX «Sobre la actividad del factoring». El artículo 87 adicionó dos parágrafos al artículo 7° de la Ley 1231 de 2008.

[8] Ley 2010 de 2019, art. 18; Decreto 1154 de 20 de agosto de 2020, que sustituye el Capítulo 53 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y deroga el Decreto 1349 de 2016. En el plano operativo rige la Resolución 000085 de 8 de abril de 2022 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

[9] Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, proyecto de decreto y memoria justificativa publicados el 23 de enero de 2026, relativos a los artículos 2.2.2.53.3, 2.2.2.53.4 y 2.2.2.53.12 del Decreto 1074 de 2015.

[10] Ley 1116 de 2006, art. 1°. Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006.

[11] Ley 2437 de 2024, «por medio del cual se establece la legislación permanente de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020», arts. 18 y 19; el art. 21 derogó los artículos 37 y 38 de la Ley 1116 de 2006.

[12] Ley 1727 de 2014, art. 31, num. 1. La norma añade que «cualquier persona que demuestre interés legítimo podrá solicitar a la Superintendencia de Sociedades o a la autoridad competente que designe un liquidador para tal efecto», lo que subordina la liquidación a la iniciativa de un tercero interesado.

[13] Banco Mundial, *Business Ready 2025*, perfil de economía de Colombia. La edición inaugural de 2024 cubrió 50 economías, entre ellas Colombia; la edición de 2025 amplió la cobertura a 102.

[14] Confecámaras, *Dinámica de Creación de Empresas en Colombia 2024* (enero de 2025) y *Dinámica de creación de empresas en Colombia – Primer semestre 2025* (4 de agosto de 2025).

sanitarios y de seguridad—, precisamente porque la integración territorial quedó condicionada a la disponibilidad presupuestal de cada municipio.

4.2.3. La permanencia y la salida del mercado

La supervivencia empresarial colombiana es baja y está concentrada en el segmento de menor tamaño. De las 296.896 unidades productivas creadas en 2017, solo 98.696 continuaban operando cinco años después: una tasa de supervivencia de 33,5 %. La desagregación por tamaño es elocuente: sobreviven a cinco años el 33,4 % de las microempresas, el 60,9 % de las pequeñas, el 73,7 % de las medianas y el 85,7 % de las grandes.[15]

Si dos de cada tres empresas creadas salen del mercado antes de cinco años, la calidad del procedimiento de salida no es una cuestión accesoria de la política de formalización: es la mitad de esa política. Y los datos indican que esa mitad está desatendida. Entre 2017 y 2023 se cancelaron 1.509.111 empresas en Colombia —cerca de 215.000 al año—, de las cuales el 99 % eran microempresas. Lo decisivo es el modo de esa salida: en 2023, el 23,9 % de las cancelaciones no obedeció a una decisión de cierre sino a la depuración registral por no renovación de la matrícula.[16]

Casi una de cada cuatro salidas del mercado formal ocurre, por tanto, por abandono. Ese abandono no es gratuito: produce el efecto previsto en el artículo 31 de la Ley 1727 de 2014, esto es, un conjunto creciente de personas jurídicas disueltas y en estado de liquidación que nunca se liquidan, cuyos registros tributarios y de seguridad social permanecen activos y sobre las cuales siguen corriendo obligaciones formales y sanciones. El costo se distribuye en tres direcciones: para el empresario, un pasivo administrativo por una actividad que cesó; para el Estado, un registro empresarial que no refleja la realidad y sobre el cual se construyen estadísticas y políticas; y para el sistema financiero, información de peor calidad sobre el tejido empresarial efectivamente vivo.

La literatura económica ha documentado el costo agregado de las barreras a la salida. Los trabajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre regímenes de insolvencia y asignación del capital concluyen que las reformas que reducen las barreras a la reestructuración y el costo personal del fracaso empresarial disminuyen la proporción de capital inmovilizado en empresas inviables y aceleran su reasignación hacia empresas más productivas.[17] El mismo diagnóstico inspiró en la Unión Europea la exigencia de que el empresario insolvente pero honrado pueda obtener la exoneración plena de sus deudas en un plazo no superior a tres años, «permitiéndole así una segunda oportunidad».[18] Colombia ya avanzó en esa dirección en el plano judicial con la Ley 2437 de 2024; lo que falta es el plano administrativo.

4.2.4. La factura por cobrar: el activo que la empresa pequeña tiene y no logra vender

La restricción de acceso al crédito es una barrera medida y no una presunción. Según la Encuesta de Micronegocios del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombia cuenta con 5.297.252 micronegocios, y entre quienes no solicitan crédito el 14,6% declara como razón no cumplir los requisitos de garantías, codeudores, avales o fiadores.[19] Del lado de la oferta, el documento CONPES 4005 de 2020 consignó que «al 31% de los micronegocios que solicitaron crédito se los negaron por falta de garantías (fiador o aval)».[20]

Ese diagnóstico contrasta con una circunstancia que rara vez se advierte: la empresa que no tiene inmueble ni maquinaria sí tiene un activo de calidad, y lo tiene precisamente cuando le vende a un comprador solvente. Una factura por cobrar es un derecho cierto, de monto determinado, con fecha de vencimiento conocida y con un deudor identificado. Reúne, en principio, todas las condiciones de un colateral líquido. El país lo entendió así hace dieciocho años y construyó el andamiaje para aprovecharlo. El problema es que el instrumento no alcanzó el rendimiento que su diseño permitía.

Las cifras oficiales del sistema de facturación electrónica describen esa trayectoria. El registro de facturas como título valor pasó de 88 en 2021 a 671.246 en 2022, a 1.791.902 en 2023 y a 1.869.138 en 2024; en 2025 descendió a 1.766.898.[21] Más revelador que el agregado es su composición: la cesión de derechos económicos —la modalidad que no exige endoso y resulta más accesible para el proveedor pequeño— cayó de 99.643 operaciones en 2023 a 66.497 en 2024 y a 42.037 en 2025. Y una porción no menor de la actividad ocurre por fuera del registro: se estima que entre el 13% y el 24% de las operaciones de factoring y confirming se realizan sin pasar por él.[22] Un instrumento que se usa esquivando su propio registro es un instrumento cuya seguridad jurídica los participantes no consideran suficiente. La comparación regional cierra el cuadro: el factoring electrónico colombiano equivale a cerca del 2,7 % del producto interno bruto, frente a alrededor del 16 % en Chile.[23]

La causa de ese estancamiento no es tecnológica. Es que el proveedor pequeño no teme la validez de la cláusula que le prohíbe ceder su factura —esa cláusula ya es ineficaz—: teme la reacción del comprador. Aunque la estipulación se tenga por no escrita, ceder la factura contra la voluntad de quien le compra puede costarle el contrato, la renovación o el próximo pedido. Y el factor, por su parte, no adquiere un crédito si existe la posibilidad de que el deudor invoque el pacto para discutir el pago. Que ese temor es fundado lo acredita la actuación de la autoridad de competencia: en 2021 la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a una empresa con multa superior a los cinco mil millones de pesos por imponer, mediante sus políticas internas, requisitos que excluían a los factores habilitados por la ley y restringían el acceso de sus proveedores al factoring.[24]

4.2.5. La ausencia de historial crediticio como barrera circular

La garantía no es, sin embargo, el único obstáculo, ni siquiera el más frecuente. El mismo documento de política registra que al 17,1% de los micronegocios les negaron el crédito por no contar con historial crediticio, junto a un 35,2% al que se lo negaron por figurar con reporte negativo. La primera de esas cifras describe una barrera de naturaleza distinta a las demás y particularmente perversa, porque es circular: no se otorga crédito a quien no tiene historial, y no se construye historial sin haber obtenido crédito.

Lo notable es que esa ausencia de historial no equivale a ausencia de información. El micronegocio que lleva años pagando puntualmente la energía y el agua del establecimiento, que sostiene un plan de telefonía o de conectividad, que recibe pagos electrónicos a través de un datáfono o de una pasarela, o que emite facturas electrónicas a compradores solventes, genera de manera continua un rastro verificable de comportamiento de pago. Esa información existe, es de calidad y su titular es el propio empresario; lo que no existe es la posibilidad de trasladarla, en formato utilizable, a quien evalúa el crédito. El resultado es que un historial de pago impecable resulta invisible para el sistema financiero por el solo hecho de haberse formado fuera de él.

La consecuencia de esa invisibilidad se mide en el destino de quienes buscan financiación: aunque el 60,0 % acude a una institución financiera regulada, el 22,9 % termina recurriendo a prestamistas informales, proporción que se agrava fuera de las cabeceras municipales, donde el acceso a institución regulada desciende al 25,9 %. No se trata, por tanto, de una población que rehúya el crédito, sino de una que lo obtiene en el mercado que no le exige historial y que tampoco le ofrece protección alguna.

Colombia dio recientemente un paso decisivo en la dirección correcta. El Decreto 0368 del 7 de abril de 2026 sustituyó el modelo voluntario que regía desde 2022 y estableció un sistema de finanzas abiertas de carácter obligatorio para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, con estándares técnicos y cronograma a cargo de esa Superintendencia.[25] Ese avance, sin embargo, deja intacto el problema que aquí se examina, y conviene explicar por qué.

El sistema de finanzas abiertas hace circular datos financieros que reposan en entidades financieras: productos de depósito y de crédito, vinculación de clientes y características de los servicios. Su beneficiario natural es quien ya tiene relación con el sistema financiero. El micronegocio que nunca ha obtenido un crédito no tiene nada que portar dentro de ese perímetro: precisamente su problema es que toda su información de comportamiento de pago se formó fuera de él —en la factura de energía, en el plan de telefonía, en el datáfono, en la factura electrónica que le expide a su comprador—. La portabilidad que este proyecto establece no duplica el sistema de finanzas abiertas: lo complementa por el único costado que este no puede cubrir, porque las empresas de servicios públicos, los operadores de telecomunicaciones y el registro de facturas electrónicas no son entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y, por tanto, están fuera del alcance de un decreto expedido en ejercicio de la potestad de intervención en la actividad financiera.

4.3. Marco normativo del Proyecto

La iniciativa desarrolla tres mandatos constitucionales concurrentes. El artículo 333 garantiza la libertad de empresa y dispone que «para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley». El artículo 84 completa esa garantía en el plano de la actuación administrativa: «cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio». Y el artículo 209 somete la función administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad, y ordena que las autoridades coordinen sus actuaciones para el cumplimiento de los fines del Estado.

---

[15] Confecámaras, *La supervivencia empresarial en Colombia: estudio de los factores clave que impulsan la permanencia de las empresas en el mercado*, 16 de mayo de 2023. Un estudio posterior sobre la cohorte de 2019 reporta una tasa de 32 % a cinco años.

[16] Confecámaras, *Dinámica de cancelaciones de empresas en Colombia*, serie 2017–2023. En 2023 se cancelaron 233.044 empresas; el 76,1 % fueron cancelaciones declaradas y el 23,9 % por depuración.

[17] Adalet McGowan, M., Andrews, D. y Millot, V., *Insolvency Regimes, Zombie Firms and Capital Reallocation*, OECD Economics Department Working Papers No. 1399, OECD Publishing, París, 28 de junio de 2017. Véase también, de los mismos autores, *The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 1372, 24 de enero de 2017.

[18] Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, arts. 20 y 21 y considerandos 1 y 5. DO L 172 de 26.6.2019.

[19] DANE, *Encuesta de Micronegocios (EMICRON)*, boletín técnico año 2024, publicado el 30 de julio de 2025. De quienes buscaron financiación, el 60,0 % acudió a una institución financiera regulada y el 22,9 % a prestamistas informales; en zonas rurales la proporción que accede a institución regulada desciende al 25,9 %.

[20] Documento CONPES 4005 de 2020, Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera, Departamento Nacional de Planeación.

[21] Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, «Consolidado Cifras SFE», micrositio del sistema de facturación electrónica. Los valores asociados fueron de $35,5 billones en 2023, $43,85 billones en 2024 y $48,1 billones en 2025.

[22] Colombia Fintech, «Fintech Snapshot – Factoring y Confirming 2025», 22 de mayo de 2025, que reporta además que las fintech financiaron más de 388.000 facturas por $5,8 billones en 2024.

[23] Cifras difundidas por la Asociación Colombiana de Factoring, mayo de 2026. Se trata de fuente gremial y así debe citarse.

[24] Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución 30410 de 20 de mayo de 2021. Con anterioridad, en 2017, la misma entidad formuló pliego de cargos contra varias empresas por retención de facturas y por imponer a los proveedores la negociación con factores designados.

[25] Decreto 0368 de 7 de abril de 2026, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el Sistema de Finanzas Abiertas y sustituye el esquema voluntario del Decreto 1297 de 2022.

De la lectura conjunta de esas tres disposiciones se desprende el fundamento de la regla central del proyecto. Si los requisitos exigibles al empresario solo pueden tener origen legal, y si las autoridades están constitucionalmente obligadas a coordinar sus actuaciones, entonces la exigencia al particular de un documento que ya obra en poder de otra autoridad del mismo Estado carece de sustento constitucional: no es un requisito autorizado por la ley, sino el traslado al administrado de una carga de coordinación que la Constitución impone a la administración.

4.3.1. Competencia del Congreso y ausencia de reserva de iniciativa

La competencia del Congreso para expedir esta ley se apoya en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución —el régimen de garantías mobiliarias y el procedimiento administrativo son materias de reserva legal, como lo acreditan la propia Ley 1676 de 2013 y la Ley 1437 de 2011—, en el numeral 23 del mismo artículo, y en los artículos 84 y 333 ya citados.

La iniciativa no incide en ninguna de las materias reservadas a la iniciativa privativa del Gobierno nacional por el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución. No aprueba el plan nacional de desarrollo; no determina la estructura de la administración nacional ni crea, suprime o fusiona entidades, pues las obligaciones se asignan a autoridades y plataformas existentes sin determinar su organización interna, que corresponde al Presidente de la República conforme a los numerales 14 y 16 del artículo 189; no establece rentas ni fija gastos de la administración; no se refiere al Banco de la República ni a las funciones que la Constitución asigna a su Junta Directiva, cuya competencia queda expresamente preservada; no fija el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos; y no decreta exenciones ni beneficios tributarios.

4.3.2. La inoponibilidad como técnica de eficacia

La experiencia colombiana en materia de simplificación administrativa arroja una lección que este proyecto incorpora deliberadamente: las obligaciones dirigidas a la administración que no llevan aparejada una consecuencia jurídica no se cumplen. El ejemplo más próximo es el del artículo 12 de la Ley 2069 de 2020, que ordenó que los sistemas de seguridad social y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales interoperaran con el Sistema de Afiliación Transaccional y este con la Ventanilla Única Empresarial, dentro de un plazo de seis meses. Han transcurrido más de cinco años sin que ese mandato se haya cumplido íntegramente, y su incumplimiento no ha producido efecto jurídico alguno.

Tampoco es novedosa la regla sustantiva. El artículo 3° del Decreto 4149 de 2004 dispuso, hace más de veinte años, que las entidades con competencias en comercio exterior deberán consultar en línea el certificado de existencia y representación legal y el registro único tributario, y que «en ningún caso se podrá exigir al usuario la presentación de estos documentos».[26] La regla existe; lo que ha faltado es su generalización y, sobre todo, su exigibilidad.

Por ello el proyecto adopta la técnica que el ordenamiento colombiano ya ha probado con éxito en el artículo 40 del Decreto Ley 019 de 2012: la inoponibilidad del requisito. Su ventaja jurídica es doble. De una parte, no interfiere con la validez ni con la vigencia del acto administrativo que establece el requisito, materia cuya definición corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; opera exclusivamente sobre la exigibilidad frente al particular, y solo respecto de aquello que constituye carga, nunca de lo que reconoce derechos. De otra, es autoejecutable: el ciudadano puede invocarla directamente ante la autoridad que exige el documento, sin necesidad de un pronunciamiento judicial previo, lo que la convierte en una garantía real y no meramente declarativa.

4.3.3. De la ineficacia de la cláusula a su inoponibilidad frente al cesionario

La distinción sobre la que se construye el artículo 6° de este proyecto es técnica y decisiva. Tener una cláusula «por no escrita» es una sanción que opera entre las partes del contrato: la estipulación no produce efectos y no puede invocarse para sostener la validez de una restricción. Pero no resuelve la posición del tercero que adquiere el crédito, ni impide que el deudor emplee la infracción del pacto como fundamento de represalias contractuales o de excepciones frente a quien le exige el pago. De ahí que una regla vigente desde 2008 no haya bastado para que el instrumento despegue.

El derecho uniforme resolvió ese problema, y lo hizo en el instrumento que Colombia tomó como modelo para su régimen de garantías mobiliarias. El artículo 13 de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional dispone que la garantía sobre un crédito por cobrar «surtirá efectos aunque exista un pacto entre el otorgante inicial o cualquier otorgante posterior y el deudor del crédito o cualquier acreedor garantizado por el que se limite de algún modo el derecho del otorgante a constituir una garantía mobiliaria», y añade que el incumplimiento de ese pacto no anula la garantía ni faculta para resolver el contrato.[27] La Ley 1676 de 2013 incorporó buena parte de esa Ley Modelo —su artículo 3° comprende expresamente «las garantías y transferencias sobre cuentas por cobrar»— pero no adoptó una disposición equivalente al artículo 13. Ese es, con precisión, el vacío que el artículo 6° cierra.

El artículo 5° atiende, en su parágrafo primero, un problema de seguridad jurídica distinto y complementario: el momento en que nace el título. De la aceptación depende su aptitud

[26] Decreto 4149 de 2004, «por el cual se racionalizan algunos trámites y procedimientos de comercio exterior, se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior y se dictan otras disposiciones», art. 3°.

[27] Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, *Ley Modelo sobre Garantías Mobiliarias* (2016), artículo 13, párrafos 1 y 2.

para circular, y un financiador que no puede determinar con certeza si la factura que compra está aceptada —o que teme que el adquirente discuta después ese punto— descuenta esa incertidumbre en el precio o simplemente no opera. Fijar en la ley el punto de partida del término, el carácter irrevocable de la aceptación tácita y la irrelevancia de la omisión registral del adquirente no innova sobre el régimen sustantivo: lo estabiliza. Y lo hace en el instrumento apropiado, porque el momento en que nace un título valor y las condiciones de su circulación son materia que el Código de Comercio y sus leyes modificatorias han reservado siempre al legislador.

4.3.4. La certeza sobre la aceptación de la factura

El artículo 2° de la Ley 1231 de 2008, modificado por el artículo 86 de la Ley 1676 de 2013, dispone que la factura se entiende aceptada si el adquirente no reclama dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. La regla existe, y sin embargo tres cuestiones que ella no resuelve permiten hoy bloquear la circulación del título. Ninguna de las tres exige modificar el régimen sustantivo; todas exigen precisarlo.

Primera: desde cuándo corren los tres días. El texto vigente admite dos lecturas —desde la recepción de los bienes o la prestación del servicio, o desde la recepción de la factura—, y de esa diferencia depende la fecha en que nace el título valor. Un financiador que no puede determinar con certeza si la factura que va a adquirir está aceptada descuenta esa incertidumbre en el precio o se abstiene de operar. Que el problema es real y no doctrinal lo acredita el propio Gobierno nacional: el proyecto de decreto publicado en enero de 2026 se propone precisamente corregir el punto de partida del término, y su memoria justificativa reconoce que las interpretaciones divergentes limitan la negociación de la factura y reducen su valor financiero. La coincidencia en el diagnóstico refuerza la iniciativa; la diferencia está en el instrumento, porque el momento en que nace un título valor es materia que el Código de Comercio y sus leyes modificatorias han reservado siempre al legislador, y no puede quedar librada a un reglamento que otro reglamento modifique.

Segunda y la más eficaz de las obstrucciones: la omisión de registro. Conforme al régimen vigente, la factura electrónica que no se registra no puede circular, aunque conserve su condición de título valor, y son los propios participantes quienes registran los eventos que les corresponden. De ello se sigue una consecuencia que conviene enunciar sin rodeos: al adquirente le basta con no registrar la aceptación para impedir que su proveedor movilice la factura. No necesita retenerla —conducta expresamente sancionada—, ni negarse a nada, ni dejar constancia de su decisión. Es una obstrucción que se ejerce por omisión, no deja rastro y no expone a consecuencia alguna. La disposición propuesta la neutraliza al establecer que la aceptación ya producida por el transcurso del plazo no depende de que el adquirente la registre, y que su omisión no impide dar la factura en garantía ni transferirla.

Se añade, finalmente, una precisión de orden probatorio y no sustantivo. La factura aceptada ya presta mérito ejecutivo por su condición de título valor; lo que el entorno electrónico ha hecho incierto no es la existencia de ese mérito sino qué documento lo acredita, cuando el título es un mensaje de datos y su historia consta en un registro público. Identificar en la ley la certificación de los registros expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como el soporte de esa acreditación evita una discusión procesal que hoy se resuelve caso por caso.

La portabilidad del historial de pagos y su relación con la reserva de ley estatutaria

La disposición sobre portabilidad del historial de pagos exige una precisión de competencia, porque el artículo 152, literal a), de la Constitución Política reserva a la ley estatutaria la regulación de los derechos fundamentales, y el habeas data lo es. La jurisprudencia constitucional ha delimitado esa reserva con criterios constantes: no toda norma que incida en un derecho fundamental debe tramitarse como estatutaria, sino únicamente aquella que lo regule de manera integral, estructural o completa, o que afecte su núcleo esencial; la regulación puntual, sectorial o instrumental corresponde al legislador ordinario.

La disposición propuesta se sitúa deliberadamente del lado ordinario de esa frontera, y su redacción lo hace explícito. No modifica el régimen de habeas data: la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012 quedan íntegramente vigentes y el artículo así lo declara. No crea, amplía ni restringe facultad alguna del titular del dato distinta de la de disponer que una información que ya le pertenece sea entregada a quien él indique, lo que constituye desarrollo instrumental de la facultad de conocer que aquellas leyes ya reconocen. No habilita tratamiento sin consentimiento: por el contrario, exige autorización previa, expresa e informada, revocable en cualquier momento, con destinatario y finalidad determinados, e impone el principio de minimización. Y no convierte a los obligados en fuentes ni en operadores de información en los términos de la Ley 1266, lo que impediría cualquier lectura de que se está reconfigurando ese régimen.

El resto del artículo es, sin discusión, materia de ley ordinaria: la obligación de entregar información en formato interoperable es una regla de relación entre proveedores de servicios y sus usuarios; y la prohibición de negar un crédito invocando como causal única la ausencia de historial —acompañada del deber de motivar la negativa— es una regla de conducta de las entidades vigiladas que no interfiere con su autonomía para conceder o negar el crédito ni con su régimen de administración de riesgos, según se declara expresamente en el inciso respectivo.

4.3.5. Salvaguardas: protección de datos y autonomía territorial

La obligación de interoperabilidad se acompaña de las dos salvaguardas que el derecho comparado ha identificado como indispensables. En materia de datos personales, el

intercambio queda sujeto al régimen de la Ley 1581 de 2012 y a las reservas legales aplicables, y se limita expresamente a los datos estrictamente necesarios para el ejercicio de la competencia de la autoridad receptora, incorporando así el principio de minimización. Este diseño sigue el del sistema técnico europeo de intercambio de pruebas, que somete el mecanismo a solicitud expresa del usuario, le reconoce el derecho de previsualizar la información antes de su envío y limita el tratamiento a lo técnicamente necesario.[28]

En materia territorial, la sujeción de los municipios y distritos se limita a los trámites de su competencia asociados al ciclo empresarial, se acompaña del deber de la Nación de prestar el soporte tecnológico y se escalona en plazos diferenciales de veinticuatro y treinta y seis meses según categoría. La supresión de la condicionalidad presupuestal no traslada al municipio un costo que deba asumir con sus propios recursos: traslada a la Nación la obligación de proveer la infraestructura, que es lo que corresponde a un sistema nacional de registro empresarial. Así entendida, la disposición respeta la autonomía reconocida por el artículo 287 de la Constitución.

4.4. Estándares internacionales y derecho comparado

4.4.1. El principio de «una sola vez»

La regla según la cual el Estado no puede exigir dos veces el mismo dato ha dejado de ser una aspiración de buena administración para convertirse en derecho positivo vinculante. En la Unión Europea, el Reglamento sobre la pasarela digital única estableció un sistema técnico de intercambio automatizado de pruebas entre autoridades competentes «y aplicación del principio de "solo una vez"», plenamente exigible desde diciembre de 2023 y desarrollado por un reglamento de ejecución que define su arquitectura.[29] Su formulación como derecho del ciudadano proviene de la Declaración Ministerial de Tallin sobre Administración Electrónica, suscrita en 2017 por treinta y dos países, que reconoce el derecho de los usuarios «a no tener que suministrar la misma información a los servicios públicos más de una vez, con el debido respeto de las normas de protección de datos».[30]

El caso estonio ilustra la magnitud del rendimiento alcanzable. Su capa de interoperabilidad procesa alrededor de 2.200 millones de transacciones anuales y soporta más de 3.000 servicios electrónicos, y ha sido replicada en más de veinte países.[31] Lo relevante para esta iniciativa no es la escala tecnológica, que Colombia no necesita replicar, sino el principio jurídico subyacente: el dato entregado una vez a la administración se entiende entregado a toda ella.

4.4.2. La salida del mercado como componente de la política de formalización

El tratamiento de la salida empresarial ha experimentado un cambio de paradigma en las dos últimas décadas. La Directiva europea sobre reestructuración e insolvencia parte de constatar que «en muchos Estados miembros se necesitan más de tres años para que los empresarios insolventes pero honrados obtengan la exoneración de sus deudas y puedan empezar de nuevo», y por ello impone un plazo máximo de exoneración de tres años, con exoneración automática al vencimiento y sin necesidad de solicitar la apertura de un procedimiento adicional.[32] El fundamento no es indulgente sino económico: la dificultad para salir del mercado desincentiva la entrada, inmoviliza capital y activos en unidades inviables e impide su reasignación hacia usos más productivos.

Colombia adoptó ese enfoque en el plano judicial con la Ley 2437 de 2024. Esta iniciativa lo extiende al plano administrativo, que es donde subsiste la brecha: la de la microempresa sin pasivo externo, para la cual incluso un procedimiento judicial simplificado resulta desproporcionado, y la de la persona jurídica disuelta por inactividad registral que permanece indefinidamente sin liquidar. Para ambos supuestos, el instrumento adecuado no es un proceso ante juez sino un módulo de cierre en la misma plataforma en que la empresa nació, con cancelación de oficio en cadena de los registros de las entidades ya integradas.

4.4.3. La portabilidad de los datos como instrumento de inclusión financiera

El derecho del titular a obtener sus datos en formato estructurado y de uso corriente, y a transmitirlos a otro responsable sin impedimento, fue consagrado en el derecho europeo por el Reglamento General de Protección de Datos.[33] Su rasgo distintivo es que no se concibió como una regla de protección frente a un riesgo, sino como un instrumento de competencia y de movilidad: la información que una persona genera al usar un servicio le pertenece y no puede quedar cautiva del proveedor que la recolectó.

Trasladado al crédito, ese principio produce un efecto que ninguna otra política de inclusión financiera consigue con igual economía de medios: convierte en historial reputacional utilizable un comportamiento de pago que el solicitante ya acreditó durante años ante otros proveedores. No exige subsidio, no traslada riesgo al Estado y no obliga a nadie a prestar. Se limita a impedir que la información quede retenida y que la decisión de crédito se adopte ignorándola.

4.4.4. La ineficacia de los pactos que prohíben ceder créditos comerciales

El Reino Unido adoptó en 2018 una regulación diseñada específicamente para proteger a las pequeñas y medianas empresas proveedoras, conforme a la cual la cláusula contractual que prohíbe o restringe la cesión de un crédito «no produce efecto en la medida en que prohíba o imponga una condición» sobre esa cesión, y extiende esa ineficacia a las estipulaciones que impidan al cesionario obtener la información necesaria para valorar el crédito.[34]

El diseño británico es instructivo por su acotamiento: no se trata de una regla general del derecho de obligaciones, sino de una protección deliberadamente dirigida al proveedor pequeño frente al comprador grande. El artículo 6° de este proyecto sigue esa lógica y la del artículo 13 de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, adaptándolas al régimen colombiano de la factura como título valor.

4.5. Conclusión

Colombia no necesita inventar los instrumentos que esta ley perfecciona: los construyó, los puso en marcha y ha demostrado que sabe operarlos. La medición internacional confirma que el país alcanza estándares de economía avanzada precisamente allí donde ha invertido en capacidad de ejecución. El rezago no está en la calidad de sus normas ni en su tecnología, sino en dos decisiones de diseño normativo: haber condicionado a la disponibilidad presupuestal una obligación que debía ser incondicionada, y haber formulado mandatos a la administración sin consecuencia alguna para su incumplimiento.

Dos de cada tres empresas que nacen en Colombia no llegan a su quinto año, y casi una de cada cuatro que salen del mercado lo hacen por abandono registral y no por una decisión ordenada de cierre. Una política de formalización que atiende con esmero la entrada y desatiende la salida es, por construcción, una política incompleta. Y un instrumento de financiación creado en 2008 que, tras alcanzar una meseta, ve retroceder año tras año la modalidad más accesible para el pequeño empresario, tampoco está cumpliendo su propósito.

Lo que este proyecto propone es, en definitiva, modesto en medios y considerable en efecto: que el empresario no tenga que hacer de mensajero entre las entidades del Estado que ya poseen su información; que pueda cerrar su empresa por el mismo canal por el que la creó; que los años de pagos puntuales que ya acreditó ante otros proveedores dejen de ser invisibles para quien evalúa su crédito; y que pueda vender la factura que ya devengó sin arriesgar por ello la relación comercial de la que depende. Ninguna de esas cuatro cosas exige tecnología que el país no posea ni recursos que no pueda destinar. Exigen, únicamente, una decisión legislativa.

4.6. Fuentes

Normativa nacional

Constitución Política de Colombia, artículos 84, 150, 154, 158, 169, 189, 209, 287, 333, 345 y 346. Código de Comercio, artículos 218 a 259 y 772 a 779. Ley 5ª de 1992, artículos 139, 140, 151, 152, 286 y 291. Ley 222 de 1995. Ley 819 de 2003, artículo 7°. Decreto 4149 de 2004. Ley 962 de 2005, artículo 1°. Ley 1116 de 2006. Ley 1231 de 2008. Ley 1429 de 2010. Ley 1437 de 2011. Decreto Ley 019 de 2012, artículos 39 y 40. Ley 1581 de 2012. Ley 1676 de 2013, artículos 86 y 87. Ley 1727 de 2014, artículo 31. Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 1875 de 2017. Ley 2003 de 2019, artículo 3°. Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020. Decreto 1297 de 2022 y Decreto 0368 de 2026. Ley 2010 de 2019, artículo 18. Ley 2052 de 2020. Ley 2069 de 2020, artículo 12. Decreto 1154 de 2020. Resolución 000085 de 2022 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Ley 2437 de 2024.

Jurisprudencia constitucional

Corte Constitucional, Sentencias C-512 de 1997, C-1113 de 2004, C-258 de 2023, C-502 de 2007, C-315 de 2008, C-1005 de 2008, C-866 de 2010, C-810 de 2014, C-390 de 2023 y C-425 de 2023.

Instrumentos internacionales y derecho comparado

Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias (CIDIP-VI, 2002). Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, Ley Modelo sobre Garantías Mobiliarias (2016) y Resolución A/RES/71/136 de la Asamblea General. The Business Contract Terms (Assignment of Receivables) Regulations 2018 (Reino Unido). Reglamento (UE) 2016/679, artículo 20. Reglamento (UE) 2018/1724 y Reglamento de Ejecución (UE)

[28] Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, art. 14, apartados 3, 4 y 8. DO L 295 de 21.11.2018.

[29] Reglamento (UE) 2018/1724, art. 14; y Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1463 de la Comisión, de 5 de agosto de 2022, por el que se establecen las especificaciones técnicas y operativas del sistema técnico para el intercambio transfronterizo automatizado de pruebas.

[30] *Tallinn Declaration on eGovernment*, 6 de octubre de 2017, anexo sobre centralidad en el usuario. La Declaración de Berlín de 8 de diciembre de 2020 reiteró el compromiso remitiendo su implementación al Reglamento (UE) 2018/1724.

[31] e-Estonia, portal oficial del Estado estonio, sección X-Road. Las estimaciones oficiales de ahorro de tiempo publicadas por esa misma fuente se construyen sobre supuestos declarados —un tiempo estimado por consulta— y deben leerse como estimaciones y no como mediciones directas.

[32] Directiva (UE) 2019/1023, considerando 5 y art. 21, apartados 1 y 2.

[33] Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, art. 20 («Derecho a la portabilidad de los datos»). DO L 119 de 4.5.2016.

[34] *The Business Contract Terms (Assignment of Receivables) Regulations 2018*, SI 2018 No. 1254, Reglamentos 2 y 3. La protección se excluye cuando el proveedor es una gran empresa o un vehículo de propósito especial, y respecto de contratos financieros, inmobiliarios y de financiación de proyectos, entre otros.

2022/1463. Directiva (UE) 2019/1023. Declaración Ministerial de Tallin sobre Administración Electrónica (2017) y Declaración de Berlín (2020). Brasil, Lei nº 14.478 de 2022. Chile, Ley 21.521 de 2023. Perú, Decreto Legislativo 1400 de 2018.

Fuentes estadísticas y de política pública

Banco Mundial, Business Ready 2024 y 2025, perfiles de economía de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Encuesta de Micronegocios (EMICRON), boletín técnico año 2024. Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4005 de 2020. Confecámaras, Dinámica de Creación de Empresas en Colombia (2024 y primer semestre de 2025), Dinámica de cancelaciones de empresas en Colombia (serie 2017-2023), La supervivencia empresarial en Colombia (2023) . Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Consolidado Cifras del Sistema de Facturación Electrónica. Colombia Fintech, Fintech Snapshot – Factoring y Confirming 2025. Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución 30410 de 2021. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD Economics Department Working Papers Nos. 1372 y 1399 (2017). Superintendencia de Sociedades, Circular Básica Jurídica, Capítulo VIII.

5. Impacto fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se hace explícito el análisis de impacto fiscal de la iniciativa.

El proyecto no ordena gasto público ni otorga beneficios tributarios. Su contenido consiste en reglas de procedimiento administrativo y deberes de integración e interoperabilidad entre sistemas que ya operan. No crea entidades, dependencias, plantas de personal ni plataformas tecnológicas: la Ventanilla Única Empresarial, el Registro Único Empresarial y Social, el Sistema de Afiliación Transaccional y el registro de facturas electrónicas administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se encuentran en operación, y el articulado dispone expresamente que las obligaciones se atenderán con las plataformas y capacidades institucionales existentes.

La obligación de portabilidad del historial de pagos no genera erogación con cargo al Presupuesto General de la Nación: recae sobre operadores privados de servicios públicos domiciliarios, de telecomunicaciones y de sistemas de pago, que ya administran esa información como parte ordinaria de su operación y que ya están obligados a entregarla a su titular por virtud del régimen de habeas data. Lo que la disposición añade es el formato y el destinatario, no la recolección del dato. La facultad de la Superintendencia Financiera de Colombia para definir el estándar técnico se ejerce dentro de sus funciones actuales y es potestativa, y la disposición se declara autoejecutable mientras dicho estándar no se expida, de modo que su eficacia no depende de gasto ni de reglamentación previa.

Las disposiciones sobre la factura por cobrar como garantía y como fuente de financiación son reglas de derecho mercantil que rigen relaciones entre particulares y no comprometen recurso público alguno. Operan sobre registros e infraestructura que ya se encuentran en funcionamiento y no imponen obligación de reporte, desarrollo ni gasto a entidad estatal alguna.

El costo de adecuación tecnológica que pueda derivarse se concentra en desarrollos de interoperabilidad cuyo mandato legal existe desde 2020, se distribuye en un calendario de implementación de hasta treinta y seis meses y se atiende mediante autorización presupuestal sujeta al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo. En sentido contrario, la eliminación de actuaciones duplicadas y de la exigencia de documentos que ya reposan en el Estado reduce costos de administración tanto para los particulares como para las entidades públicas, y la depuración del registro empresarial mejora la calidad de la información sobre la cual se construyen las políticas y las estadísticas oficiales.

Se deja constancia, conforme a la jurisprudencia constitucional consolidada, de que tratándose de una iniciativa de origen congresional la carga que recae sobre el legislador no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal, sino una consideración mínima que permita establecer los referentes básicos para analizar sus efectos, y de que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si estima que existe incompatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sustentarla mediante un estudio técnico serio, detallado y concreto, sin que su concepto constituya poder de veto sobre el órgano legislativo.

6. Pliego de modificaciones

Texto radicado	Texto ponencia primer debate
Artículo 1. Modifíquese el artículo 146 del Decreto Ley 2106 de 2019, el cual quedará así: **Artículo 146. Ventanilla Única Empresarial**. La Ventanilla Única Empresarial (VUE) es una estrategia interinstitucional de articulación público privada, coordinada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la cual será operada por las Cámaras de Comercio, estará articulada con el Registro Único Empresarial y Social (RUES), el Sistema de Afiliación Transaccional, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y todos los demás sistemas de información administrados por entidades públicas y contará con una plataforma web, o la herramienta tecnológica que haga sus veces, como canal virtual principal, que integrará progresivamente todos los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios, del orden nacional y territorial, necesarios para la creación, operación y liquidación de las empresas, y así simplificar y reducir los costos de transacción para los empresarios. Las autoridades deberán velar por la virtualización e interoperabilidad con la VUE de los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios para la creación, operación y cierre de empresas que tengan a su cargo, incluyendo aquellos necesarios para el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control de las actividades económicas, todo en función de su disponibilidad presupuestal. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá el cronograma y lineamientos de integración, incorporación e interoperabilidad progresiva de los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios de creación, operación y cierre de empresa a la Ventanilla Única Empresarial (VUE). El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adelantarán las gestiones necesarias para garantizar la conectividad total de la Ventanilla Única Empresarial en todas las entidades territoriales. La Ventanilla publicará mensualmente en su página web la relación de solicitudes recibidas, resueltas y tiempo promedio de resolución.	Igual
Artículo 2. Liquidación voluntaria de sociedades y cancelación de matrícula mercantil. Para la liquidación voluntaria de una sociedad y la cancelación de la matrícula mercantil se deberá cumplir el siguiente procedimiento: 1. Una vez disuelta la sociedad, de acuerdo a lo previsto en el Código de Comercio, el liquidador deberá registrar en la Ventanilla Única Empresarial el acta de disolución. A partir del registro del acta de disolución, se suspenderá el cobro de todas las obligaciones tributarias y administrativas respectivas, tanto del nivel nacional como territorial, que debe cumplir la sociedad. Los cobros que se realicen con posterioridad a ese momento no serán válidos. La Ventanilla Única Empresarial, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la presente ley, deberá garantizar que todos los sistemas de información del Estado y los acreedores de la sociedad sean notificados en tiempo real de la disolución. Para tales efectos, el liquidador deberá proporcionar en el registro del acta de disolución la dirección de notificación electrónica de los acreedores. La Ventanilla Única Empresarial dispondrá de un lugar de fácil acceso donde se	Igual

publique el listado de sociedades en trámite de liquidación. Solamente se podrán cobrar acreencias causadas con anterioridad al registro de la disolución de la sociedad. 2. Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la disolución de la sociedad, las entidades públicas nacionales y territoriales que sean acreedoras de obligaciones tributarias o administrativas de la sociedad deberán enviar al liquidador la relación de obligaciones por pagar. 3. Las cámaras de comercio deberán prestar el servicio de acompañamiento permanente durante todo el proceso de liquidación de las micro y pequeñas empresas que lo soliciten, lo cual incluye asesoría tributaria, contable y administrativa, y deberá propender para que el trámite se realice en el menor tiempo posible. La Superintendencia de Sociedades, en ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control, supervisará que las cámaras de comercio cumplan con este deber de manera ágil y efectiva, so pena de iniciar las actuaciones sancionatorias correspondientes. 4. El liquidador deberá realizar el inventario y el balance final de la sociedad de acuerdo a lo establecido en el Código de Comercio.	
Artículo 3. Interoperabilidad. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así:	Igual
Artículo 12. Interoperabilidad y requerimiento único de documentos. Los sistemas de información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, del Registro Único Empresarial y Social, del Sistema de Afiliación Transaccional, de la Ventanilla Única Empresarial, de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y de las demás entidades que manejen registros empresariales intercambiarán datos entre sí de forma automática, permanente y sin costo entre ellas. Ninguna entidad pública podrá solicitarle a una persona natural o jurídica información, documentos, certificados o trámites que ya reposen en cualquiera de esos sistemas, ni requerir que los lleve de una entidad a otra. El dato entregado una vez a una entidad pública se entiende entregado a todo el Estado. El requisito que se exija así no es oponible ni exigible. En todos los puestos de atención físicos y virtuales de las Cámaras de Comercio y las entidades públicas deberá haber un aviso de fácil acceso indicando lo dispuesto en este artículo, en el que, además, se deberá establecer un canal rápido de quejas administrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual deberá supervisar el cumplimiento efectivo de este artículo. La inobservancia de lo previsto en este artículo deberá ser investigada disciplinariamente por la Procuraduría General de la Nación. **Parágrafo.** El intercambio se sujeta a las normas de protección de datos personales y a las reservas legales, y se limita a los datos necesarios para el asunto que la entidad receptora deba resolver.	

Artículo 4. Historial de pagos de servicios para acceder a microcréditos. Las entidades financieras deberán, con autorización previa del titular de los datos, consultar a las empresas de servicios públicos, los operadores de telecomunicaciones y demás registros de facturación electrónica, el historial de pagos de servicios de las personas naturales y microempresas que soliciten microcréditos para efectos de analizar el cumplimiento de sus obligaciones. La consulta de esta información será gratuita y no puede condicionarse a comprar productos. Cualquier requerimiento en este sentido no será válido. Ninguna entidad vigilada por la Superintendencia Financiera podrá negar un crédito alegando solamente que el solicitante no tiene historial crediticio cuando este haya autorizado la consulta del historial de pago de servicios. La negativa debe constar por escrito y expresar qué factores se tuvieron en cuenta. Lo anterior no obliga a las entidades a prestar, ni a modificar el régimen de riesgos. **Parágrafo primero.** La Superintendencia Financiera definirá el formato técnico dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. Mientras tanto, basta con entregar la información. **Parágrafo Segundo.** Este artículo no modifica el régimen de habeas data de las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012. La autorización debe ser previa, expresa e informada, puede revocarse en cualquier momento, debe decir a quién se envía la información y para qué, y solo se transmite lo necesario para evaluar el crédito. Quien	Igual
entrega la información no se vuelve por este hecho, fuente ni operador de información.	
Artículo 5. Modifíquese el artículo 773 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio, el cual quedará así: **Artículo 773. Aceptación de la factura.** Una vez que la factura sea aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato que le dio origen ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título. El comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, por escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico. Igualmente, deberá constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o en la guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo. El comprador del bien o beneficiario del servicio no podrá alegar falta de representación o indebida representación por razón de la persona que reciba la mercancía o el servicio en sus dependencias, para efectos de la aceptación del título valor. La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción. En el evento en que el	Igual

comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento. **Parágrafo primero.** Los tres (3) días hábiles se cuentan desde que el cliente recibe la factura. Vencidos sin reclamo, la factura queda aceptada. Producida la aceptación, el tenedor legítimo podrá registrarla acreditando la fecha de recepción de la factura, sin que se requiera actuación del cliente. La omisión del cliente en registrar el evento no impide dar la factura en garantía ni transferirla. Para efectos ejecutivos, la factura aceptada se acredita con la certificación de sus registros expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. **Parágrafo segundo.** La factura podrá transferirse después de haber sido aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio. Tres (3) días antes de su vencimiento para el pago, el legítimo tenedor de la factura informará de su tenencia al comprador o beneficiario del bien o servicio.	
Artículo 6. Adiciónese tres parágrafos al artículo 778 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio, los cuales quedarán así: **Parágrafo tercero.** Toda empresa puede dar en garantía o transferir sus facturas por cobrar para obtener financiación, sin necesidad de autorización, aviso previo ni consentimiento de su cliente. La estipulación, política, manual, pliego o instrucción que lo impida, lo limite o lo condicione no produce efecto alguno y no	Igual
puede oponerse a la entidad financiera, al factor, ni a quien reciba la factura. **Parágrafo cuarto.** Retener la factura, exigir autorización para transferirla, imponer con quién debe negociarla o condicionar el pago o los pedidos a que el proveedor no la utilice son actos que impiden su libre circulación, para los efectos del parágrafo primero de este artículo. Probada la conducta por el proveedor, corresponderá al cliente justificarla.	
Artículo 7. Plazos, financiación y reglamentación. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, adoptará las medidas necesarias para garantizar la implementación de la presente Ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación. Para tales efectos, autorícese al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas que sean necesarias.	Igual
Artículo 8. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Igual

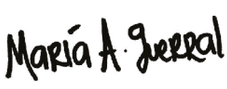
7. Conflicto de interés

En cumplimiento del artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, y en concordancia con el artículo 286 del mismo estatuto, se indica que la presente iniciativa es de carácter general y abstracto, dirigida a la universalidad de las empresas y de los usuarios de los trámites empresariales. Conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, no configura conflicto de interés el beneficio de carácter general ni el que corresponde a la mayoría de la población, de modo que el proyecto, considerado en su conjunto, no crea beneficio ni perjuicio particular, actual y directo a favor o en contra de congresista alguno, de su cónyuge o compañero permanente, o de sus parientes en los grados previstos en la ley.

8. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, rindo **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República **DAR PRIMER DEBATE** al proyecto de ley No. 220/2026 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas de simplificación de trámites para las empresas, propiciar el acceso al crédito y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,



MARIA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ
Senadora de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 220/2026 - SENADO

"Por medio de la cual se adoptan medidas de simplificación de trámites para las empresas, propiciar el acceso al crédito y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 146 del Decreto Ley 2106 de 2019, el cual quedará así

Artículo 146. Ventanilla Única Empresarial. La Ventanilla Única Empresarial (VUE) es una estrategia interinstitucional de articulación público privada, coordinada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la cual será operada por las Cámaras de Comercio, estará articulada con el Registro Único Empresarial y Social (RUES), el Sistema de Afiliación Transaccional, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y todos los demás sistemas de información administrados por entidades públicas y contará con una plataforma web, o la herramienta tecnológica que haga sus veces, como canal virtual principal, que integrará progresivamente todos los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios, del orden nacional y territorial, necesarios para la creación, operación y liquidación de las empresas, y así simplificar y reducir los costos de transacción para los empresarios.

Las autoridades deberán velar por la virtualización e interoperabilidad con la VUE de los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios para la creación, operación y cierre de empresas que tengan a su cargo, incluyendo aquellos necesarios para el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control de las actividades económicas, todo en función de su disponibilidad presupuestal.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá el cronograma y lineamientos de integración, incorporación e interoperabilidad progresiva de los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios de creación, operación y cierre de empresa a la Ventanilla Única Empresarial (VUE).

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adelantarán las gestiones necesarias para garantizar la conectividad total de la Ventanilla Única Empresarial en todas las entidades territoriales.

La Ventanilla publicará mensualmente en su página web la relación de solicitudes recibidas, resueltas y tiempo promedio de resolución.

Artículo 2. Liquidación voluntaria de sociedades y cancelación de matrícula mercantil. Para la liquidación voluntaria de una sociedad y la cancelación de la matrícula mercantil se deberá cumplir el siguiente procedimiento:

5. Una vez disuelta la sociedad, de acuerdo a lo previsto en el Código de Comercio, el liquidador deberá registrar en la Ventanilla Única Empresarial el acta de disolución.
   A partir del registro del acta de disolución, se suspenderá el cobro de todas las obligaciones tributarias y administrativas respectivas, tanto del nivel nacional como territorial, que debe cumplir la sociedad. Los cobros que se realicen con posterioridad a ese momento no serán válidos.

   La Ventanilla Única Empresarial, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la presente ley, deberá garantizar que todos los sistemas de información del Estado y los acreedores de la sociedad sean notificados en tiempo real de la disolución. Para tales efectos, el liquidador deberá proporcionar en el registro del acta de disolución la dirección de notificación electrónica de los acreedores.

   La Ventanilla Única Empresarial dispondrá de un lugar de fácil acceso donde se publique el listado de sociedades en trámite de liquidación.

   Solamente se podrán cobrar acreencias causadas con anterioridad al registro de la disolución de la sociedad.

6. Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la disolución de la sociedad, las entidades públicas nacionales y territoriales que sean acreedoras de obligaciones tributarias o administrativas de la sociedad deberán enviar al liquidador la relación de obligaciones por pagar.

7. Las cámaras de comercio deberán prestar el servicio de acompañamiento permanente durante todo el proceso de liquidación de las micro y pequeñas empresas que lo soliciten, lo cual incluye asesoría tributaria, contable y administrativa, y deberá propender para que el trámite se realice en el menor tiempo posible.

   La Superintendencia de Sociedades, en ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control, supervisará que las cámaras de comercio cumplan con este deber de manera ágil y efectiva, so pena de iniciar las actuaciones sancionatorias correspondientes.

8. El liquidador deberá realizar el inventario y el balance final de la sociedad de acuerdo a lo establecido en el Código de Comercio.

Artículo 3. Interoperabilidad. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 12. Interoperabilidad y requerimiento único de documentos. Los sistemas de información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, del Registro Único Empresarial y Social, del Sistema de Afiliación Transaccional, de la Ventanilla Única Empresarial, de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y de las demás entidades que manejen registros empresariales intercambiarán datos entre sí de forma automática, permanente y sin costo entre ellas.

Ninguna entidad pública podrá solicitarle a una persona natural o jurídica información, documentos, certificados o trámites que ya reposen en cualquiera de esos sistemas, ni requerir que los lleve de una entidad a otra. El dato entregado una vez a una entidad pública se entiende entregado a todo el Estado. El requisito que se exija así no es oponible ni exigible.

En todos los puestos de atención físicos y virtuales de las Cámaras de Comercio y las entidades públicas deberá haber un aviso de fácil acceso indicando lo dispuesto en este artículo, en el que, además, se deberá establecer un canal rápido de quejas administrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual deberá supervisar el cumplimiento efectivo de este artículo.

La inobservancia de lo previsto en este artículo deberá ser investigada disciplinariamente por la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo. El intercambio se sujeta a las normas de protección de datos personales y a las reservas legales, y se limita a los datos necesarios para el asunto que la entidad receptora deba resolver.

Artículo 4. Historial de pagos de servicios para acceder a microcréditos. Las entidades financieras deberán, con autorización previa del titular de los datos, consultar a las empresas de servicios públicos, los operadores de telecomunicaciones y demás registros de facturación electrónica, el historial de pagos de servicios de las personas naturales y microempresas que soliciten microcréditos para efectos de analizar el cumplimiento de sus obligaciones.

La consulta de esta información será gratuita y no puede condicionarse a comprar productos. Cualquier requerimiento en este sentido no será válido.

Ninguna entidad vigilada por la Superintendencia Financiera podrá negar un crédito alegando solamente que el solicitante no tiene historial crediticio cuando este haya autorizado la consulta del historial de pago de servicios. La negativa debe constar por escrito y expresar qué factores se tuvieron en cuenta. Lo anterior no obliga a las entidades a prestar, ni a modificar el régimen de riesgos.

Parágrafo primero. La Superintendencia Financiera definirá el formato técnico dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. Mientras tanto, basta con entregar la información.

Parágrafo Segundo. Este artículo no modifica el régimen de habeas data de las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012. La autorización debe ser previa, expresa e informada, puede revocarse en cualquier momento, debe decir a quién se envía la información y para qué, y solo se transmite lo necesario para evaluar el crédito. Quien entrega la información no se vuelve por este hecho, fuente ni operador de información.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 773 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio, el cual quedará así:

Artículo 773. Aceptación de la factura. Una vez que la factura sea aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato que le dio origen ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

El comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, por escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico. Igualmente, deberá constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o en la guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo. El comprador del bien o beneficiario del servicio no podrá alegar falta de representación o indebida representación por razón de la persona que reciba la mercancía o el servicio en sus dependencias, para efectos de la aceptación del título valor.

La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.

Parágrafo primero. Los tres (3) días hábiles se cuentan desde que el cliente recibe la factura. Vencidos sin reclamo, la factura queda aceptada. Producida la aceptación, el tenedor legítimo podrá registrarla acreditando la fecha de recepción de la factura, sin que se requiera actuación del cliente. La omisión del cliente en registrar el evento no impide dar la factura en garantía ni transferirla.
Para efectos ejecutivos, la factura aceptada se acredita con la certificación de sus registros expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Parágrafo segundo. La factura podrá transferirse después de haber sido aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio. Tres (3) días antes de su vencimiento para el pago, el legítimo tenedor de la factura informará de su tenencia al comprador o beneficiario del bien o servicio.

Artículo 6. Adiciónese tres parágrafos al artículo 778 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio, los cuales quedarán así:

Parágrafo tercero. Toda empresa puede dar en garantía o transferir sus facturas por cobrar para obtener financiación, sin necesidad de autorización, aviso previo ni consentimiento de su cliente. La estipulación, política, manual, pliego o instrucción que lo impida, lo limite o lo condicione no produce efecto alguno y no puede oponerse a la entidad financiera, al factor, ni a quien reciba la factura.

Parágrafo cuarto. Retener la factura, exigir autorización para transferirla, imponer con quién debe negociarla o condicionar el pago o los pedidos a que el proveedor no la utilice son actos que impiden su libre circulación, para los efectos del parágrafo primero de este artículo. Probada la conducta por el proveedor, corresponderá al cliente justificarla.

Artículo 7. Plazos, financiación y reglamentación. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, adoptará las medidas necesarias para garantizar la implementación de la presente Ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación.

Para tales efectos, autorícese al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas que sean necesarias.

Artículo 8. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ
Senadora de la República
Ponente

CARTAS DE RETIRO

SOLICITUD DE RETIRO DE FIRMAS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 320 DE 2026 SENADO
HONORABLE SENADORA JULIA CORREA NUTTIN

por medio del cual se declara el 31 de octubre de cada año como Día Nacional de la Biblia y se resalta su aporte a la cultura y la lengua en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.; octubre 29 de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretaria General
Senado de la República
Ciudad

ASUNTO: Solicitud de Retiro de Firma

Respetado doctor:

Mediante la presente, me permito solicitar a su despacho el retiro de mi firma, así como la eliminación de mi nombre de la lista de autores del Proyecto de Ley 320 de 2026 Senado "Por medio del cual se declara el 31 de octubre de cada año como día nacional de la biblia y se resalta su aporte a la cultura y la lengua en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

JULIA CORREA NUTTIN
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

CONTENIDO

Gaceta número 1688 - jueves, 29 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley número 220 de 2026 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de simplificación de trámites para las empresas, propiciar el acceso al crédito y se dictan otras disposiciones. 1

CARTAS DE RETIRO

Solicitud de retiro de firmas del Proyecto de Ley número 320 de 2026 Senado, Honorable Senadora Julia Correa Nuttin, por medio del cual se declara el 31 de octubre de cada año como Día Nacional de la Biblia y se resalta su aporte a la cultura y la lengua en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 1 0

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026