



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1744

Bogotá, D. C., jueves, 18 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

#### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 325 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 261 de la Ley 5ª de 1992, se Fortalece la Moción de Observación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., agosto de 2025.

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Referencia: Proyecto de Ley Orgánica número 325 de 2025 Cámara para radicación (texto y justificación).**

Honorable Secretario General:

En virtud del artículo 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 6º numeral 2, 139, 140, 145, de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley Orgánica número 325 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 261 de la Ley 5ª de 1992, se fortalece la moción de observación y se dictan otras disposiciones.

Por lo anterior, se solicita darle el trámite correspondiente indicado en el artículo 144 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

1. **JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ**  
Miembro de la Cámara de Representantes  
Congreso de la República de Colombia

2. **Heriberto Acosta**

3. **Juan Espinal**

4. **Diego Arias**

5. **Diego Arias**

6. **Diego Arias**

7. **Diego Arias**

8. **Diego Arias**

9. **Diego Arias**

10. **Diego Arias**

#### I. TEXTO PROPUESTO

#### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 325 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 261 de la Ley 5ª de 1992, se fortalece la moción de observación y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de la presente ley es adicionar un párrafo al artículo 261 de la Ley 5ª de 1992 con el ánimo de fortalecer mecanismos de control político establecidos en el numeral 3º del artículo 6º de la Ley 5ª de 1992.

**Artículo 2º.** Adiciónese un párrafo al artículo 261 de la Ley 5ª de 1992 el cual quedará así:

**Parágrafo.** La moción de observación procederá respecto de los funcionarios señalados en el artículo 233 de la presente ley, y el procedimiento será el siguiente:

**1. Proposición:** Un funcionario sólo podrá ser citado a moción de observación por no presentarse sin excusa válida o si dicha excusa es rechazada por mayoría en la Comisión Constitucional respectiva o en la Plenaria, la citación se realizará mediante una proposición dirigida a la mesa directiva de la Célula Legislativa correspondiente.

**2. Comunicación de la Moción:** Aprobada la moción de observación por mayoría simple de la plenaria de la respectiva cámara o comisión, el Presidente de la misma comunicará la decisión a los miembros de la misma y enviará un oficio al Presidente de la República y a la Procuraduría General de la Nación en un término improrrogable de

8 días para los fines pertinentes, además, se informará al funcionario o funcionarios involucrados sobre los cargos que sustentan la moción y la obligatoriedad de su asistencia a la sesión correspondiente.

**3. Fijación de Fecha y Hora:** Una vez aprobada la moción de observación, se establecerá la fecha y hora para la realización del control político correspondiente. Esta sesión se llevará a cabo entre el tercer y décimo día posterior a la aprobación de la moción. El funcionario citado deberá responder oralmente a las preguntas planteadas.

Artículo 3°. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 indica la exigencia de que todo proyecto de ley presentado ante la Secretaría General de la respectiva Corporación deberá contener un título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos, por tal razón, el presente documento, expone los motivos por los cuales se presenta esta iniciativa legislativa.

### 2.1. COMPETENCIA

La Comisión Primera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “Reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.”.

### 2.2. CONTENIDO, OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El **OBJETO** es adicionar un párrafo al artículo 261 de la Ley 5ª de 1992 con el propósito de fortalecer los mecanismos de control político establecidos en el numeral 3 del artículo 6° de la Ley 5ª de 1992.

Expone el reglamento del Congreso en el numeral 3 de su artículo 6° que la moción de observación es un mecanismo de Control Político en el ejercicio de esta misma función ejercida por la Rama Legislativa del Poder Público en Colombia que genera responsabilidad política a autoridades y funcionarios del Estado.

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

(...)

3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política. (...).”.

Así mismo, El artículo 261 de la Ley 5ª de 1992 trae la figura de la Moción de Observación como una figura que puede llevarse a cabo en las Comisiones

Constitucionales Permanentes del Congreso de la República o incluso en las Plenarias de cada una de las Corporaciones a funcionarios citados a estas.

“Artículo 261. Procedimiento especial. Como principal efecto de la aplicación del control político del Congreso, la moción de censura hacia los Ministros del Despacho se ceñirá estrictamente a lo dispuesto en la Constitución y la Ley, en especial al Capítulo Tercero, Título I, del presente Reglamento.

Así mismo, la moción de observación podrá ser presentada cuando en ejercicio del mismo control las Comisiones Constitucionales o cada una de las Cámaras en pleno así lo consideraren, como pronunciamiento que afecta a alguno de los funcionarios citados”.

Del análisis del anterior artículo se desprende que:

1. Los funcionarios a los cuales se les puede citar Moción de Observación son diferentes a los que se les puede citar a Moción de Censura, pues esta última presenta con claridad en el artículo 135 numeral 9 su elemento subjetivo (Ministros de Despacho, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos).

2. Por lo anterior, los funcionarios a los cuales les procede la moción de censura son todos aquellos altos funcionarios del Gobierno nacional que trata el artículo 233 de la Ley 5ª de 1992 y diferentes a los Ministros de Despacho, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos.

3. La moción de Observación es procedente ante las Comisiones Constitucionales Permanentes o incluso ante las Plenarias de cada Cámara.

4. La consecuencia de la moción de Observación no es otra que un “llamado de atención” por parte de la respectiva célula legislativa que lo promueve.

Respecto a la constitucionalidad del presente proyecto de ley, no es motivo de inconveniencia constitucional y mucho menos contiene disposiciones inconstitucionales, toda vez que el artículo 138 constitucional le asigna la competencia propia al Congreso de la República para ejercer, en todo tiempo, la función de control político.

“Artículo 138. El Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo periodo iniciará el 16 de febrero y concluirá el 20 de junio.

Entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no podrán tramitarse proyectos de leyes estatutarias ni reformas a la Constitución.

En el periodo de sesiones en el que se lleven a cabo las elecciones al Congreso de la República, este periodo iniciará el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y

*durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo”.*

Así mismo, la Ley 5ª de 1992, en el artículo 6º previamente citado, expone la función de control político como una función principal del Congreso de la República mediante la cual, esta rama del poder público puede ejercer control respecto a las acciones y decisiones del gobierno nacional.

Así, la necesidad de Incorporar un Procedimiento Claro para la Moción de Observación en el Reglamento Interno del Congreso de Colombia puede entenderse ya que esta es uno de los mecanismos más importantes con los que cuenta el Congreso de la República de Colombia para ejercer control político sobre altos funcionarios del Estado, función asignada por la Constitución de 1991.

Este instrumento se distingue por su capacidad de fiscalizar a funcionarios que no son objeto de otras formas de control directo, como los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos. Sin embargo, a pesar de su potencial para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública, la moción de observación ha caído en desuso. Esta situación se debe principalmente a la falta de una reglamentación específica que defina su aplicación, alcance y procedimiento.

Actualmente, el artículo 261 de la Ley 5ª de 1992 es el único marco normativo que menciona la moción de observación. Sin embargo, este artículo se limita a ofrecer un tratamiento superficial, sin proporcionar los lineamientos necesarios para su efectiva implementación. Este vacío normativo no solo genera incertidumbre en la aplicación del mecanismo, sino que también ha llevado a que el Congreso no utilice de manera frecuente y adecuada esta herramienta, debilitando así su capacidad de ejercer un control político integral sobre los altos funcionarios del Estado.

La ausencia de una reglamentación clara ha sido confirmada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en respuesta al Representante Alexander Guarín, mediante respuesta con radicado 20248004082222, en este documento, esta entidad informó que, más allá de las generalidades establecidas en el artículo 6º numeral 3 y en el artículo 261 de la Ley 5ª de 1992, no existe una ley que regule de manera específica el procedimiento para la moción de observación. Además, se aclaró que no se han emitido sentencias por parte de las altas cortes que aborden este vacío normativo, dejando a la moción de observación en un limbo jurídico. Esta situación evidencia la urgencia de desarrollar un procedimiento reglamentario que permita la utilización efectiva de este mecanismo de control.

Así, la importancia del Control Político y la Necesidad de un Procedimiento Específico juegan un papel fundamental en la vida democrática y el sistema de pesos y contrapesos constitucionales, por lo que la moción de observación juega un rol crucial, ya que permite al Congreso evaluar el desempeño de aquellos

altos funcionarios que, por su naturaleza, no están sujetos a otros mecanismos de control directo. Sin embargo, sin un procedimiento claro y bien definido, la moción de observación pierde su efectividad y no cumple con su propósito constitucional.

Este proyecto entonces generará un fortalecimiento del Control Político, por lo que una de las principales razones para establecer un procedimiento claro para la moción de observación es la necesidad de fortalecer el control político que ejerce el Congreso. Al definir un proceso detallado, con plazos, etapas y requisitos específicos, se dota al Congreso de un instrumento más robusto para fiscalizar la labor de los altos funcionarios. Esto no solo mejora la calidad del control político, sino que también contribuye a la transparencia y a la rendición de cuentas, elementos fundamentales en una democracia sólida. La posibilidad de que los congresistas utilicen la moción de observación con mayor frecuencia y eficacia aumentará la vigilancia sobre la administración pública y promoverá una gestión más responsable por parte de los funcionarios.

De igual modo, la falta de un procedimiento reglamentado para la moción de observación crea un vacío de certeza jurídica que puede dar lugar a interpretaciones arbitrarias o discrecionales. La certeza jurídica es un principio fundamental en cualquier sistema legal, ya que asegura que las normas son claras, precisas y aplicables de manera uniforme. Sin un procedimiento reglamentario, tanto los congresistas como los funcionarios sujetos a la moción de observación carecen de claridad sobre las reglas a seguir, lo que puede afectar la imparcialidad del proceso y socavar la confianza en las instituciones. Un procedimiento bien definido proporcionaría las garantías necesarias para que todos los actores involucrados comprendan sus derechos y obligaciones, asegurando un proceso justo y equitativo.

Por otro lado, la moción de observación ha caído en desuso debido a la falta de claridad normativa. Este desuso no solo debilita el control político del Congreso, sino que también deja sin respuesta las preocupaciones de la ciudadanía sobre el desempeño de altos funcionarios que no son objeto de otros mecanismos de supervisión. Al establecer un procedimiento claro y operativo, se podría revitalizar este mecanismo, devolviéndolo a la práctica parlamentaria y asegurando que se utilice de manera regular para evaluar la gestión pública. Esto, a su vez, fortalecería el papel del Congreso como órgano de control y aumentaría la confianza pública en las instituciones democráticas.

Finalmente, el cumplimiento de los Principios Constitucionales se traduce en este proyecto de ley pues la Constitución Política de Colombia otorga al Congreso la facultad de ejercer control político sobre los altos funcionarios del Estado. Este mandato constitucional debe ser cumplido de manera efectiva, lo que implica dotar al Congreso de las herramientas necesarias para ejercer su función de control de manera plena. Sin un procedimiento reglamentado para la moción de observación, esta facultad se ve limitada, lo que puede afectar la gobernabilidad y la legitimidad de las decisiones políticas. Implementar

un procedimiento claro para la moción de observación no solo fortalecería el cumplimiento de los principios constitucionales, sino que también garantizaría que el Congreso actúe conforme a su rol de representante de los intereses de la ciudadanía.

En conclusión, es evidente que la incorporación de un procedimiento claro y detallado para la moción de observación en el reglamento interno del Congreso de Colombia es una necesidad apremiante. La falta de claridad normativa actual no solo ha llevado al desuso de este mecanismo, sino que también ha debilitado la capacidad del Congreso para ejercer un control político efectivo sobre altos funcionarios del Estado. Establecer un procedimiento reglamentario permitiría reactivar este instrumento, fortalecer el control político, garantizar la certeza jurídica y cumplir con los principios constitucionales que rigen la labor legislativa.

Es responsabilidad del Congreso dotarse de los instrumentos necesarios para cumplir con su función de control político de manera efectiva. La implementación de un procedimiento específico para la moción de observación es un paso fundamental en esta dirección, y su adopción contribuirá a la transparencia, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la democracia en Colombia.

### 2.3. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Constitucionalmente, la competencia para presentar el presente proyecto de ley se encuentra en el numeral 1 del artículo 150 y 151 constitucional.

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*

*(...)”.*

*“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”*

El tipo trámite del presente proyecto de ley será la de ley orgánica, esto según lo estipulado en el artículo 151 de la carta política, anteriormente citado.

### 2.4. IMPACTO FISCAL

En el marco de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

*“Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de*

*cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

*Se considera que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal, dado que no establece gasto adicional para el Gobierno Nacional, además de no plantearse cambios en la fijación de las rentas nacionales o generar nuevos costos fiscales, así como tampoco compromete recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación.*

### 2.5. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

*La radicación, discusión y votación del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, toda vez que cualquier beneficio o carga en el que pueda existir un eventual interés coincide o se fusiona con los intereses del electorado, dado el carácter de general de aquellos.*

*Para esto, la segunda parte del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 expone unos casos en específico en la cual la misma ley entiende que no existe conflicto de intereses:*

*“Artículo 286. Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas.*

*(...)*

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

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

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

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

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

e) "Literal INEXEQUIBLE"

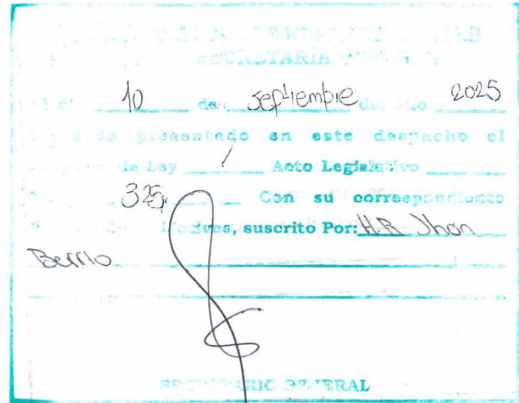
f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

(...)"

No obstante a lo anterior, se debe precisar que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada congresista evaluarlos.

De los honorables Congresistas,

Handwritten signatures and stamps, including one for Jhon Jáiro Berrío López, Member of the Chamber of Representatives.



\*\*\*

# CARTAS DE COMENTARIOS

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2024 DE LA CÁMARA por medio del cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones.

Table with two columns. Left column: Header of the Ministry of Finance and Public Credit, and the text of the letter (Despacho del Viceministro General, Asunto, Respetado Presidente, etc.). Right column: The body of the letter, starting with 'Respecto de las modificaciones incluidas al artículo 7 de la Ley 819 de 2003...' and ending with 'Finalmente, la propia Corte ha expresado que ni el silencio del Gobierno ni su oposición al proyecto impide que el Congreso lo apruebe...'.

1 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. 2 Gaceta del Congreso de la República No. 914, Página 2.

3 Ver sentencia C- 340 de 2024, Corte Constitucional 4 Ibidem 5 Ver sentencia C- 075 de 2022, Corte Constitucional 6 Ibidem 7 Ver sentencia C- 340 de 2024, Corte Constitucional

de ponencia para el siguiente debate y en las ponencias subsiguientes y de deliberar en torno al mismo bajo un referente básico que incluya: una mínima comprensión del costo real de la propuesta, el grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y el origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal. Esa previsión es fundamental en caso de modificar el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, máxime si la propia Corte Constitucional ha señalado que el incumplimiento de ese deber por parte de la Corporación legislativa da lugar a un vicio de inconstitucional. En otras palabras, es un deber de obligatorio cumplimiento con asidero constitucional. En consecuencia, si lo que se quiere es actualizar la norma vigente se hace necesario que las modificaciones honren las exigencias constitucionales exigidas hoy por la Corte Constitucional, de lo contrario será insuficiente, inconveniente y podrá correr riesgos de inconstitucionalidad.

**2. Emisión de un concepto concreto, preciso, sustentado y detallado hasta un plazo máximo de quince (15) días, detallando el impacto a corto, mediano y largo plazo**

En cuanto a la necesidad de que el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sea concreto, preciso, sustentado y detallado, es importante precisar que la Corte Constitucional en su reciente jurisprudencia<sup>8</sup> señaló que el concepto del MHCP deberá ser claro, suficiente, ilustrativo y sustentado, no obstante, manifestó que el concepto deberá reunir 3 requisitos mínimos:

"(...) (i) deberá referirse expresa y detalladamente a los costos fiscales de la iniciativa y a la fuente de ingreso adicional propuesta para el financiamiento de dicho costo"; (ii) no podrá ir en contravía del MFMP<sup>9</sup>, y (iii) deberá ser publicado en la Gaceta del Congreso<sup>11</sup> (...) "<sup>12</sup>. (Negrilla fuera de texto).

Respecto al primer requisito, es claro que la referencia de un concepto al abordar los costos fiscales de la iniciativa y a la fuente de ingreso adicional está sujeta a los costos y fuentes previstas en cada propuesta de ley. En otras palabras, el pronunciamiento del MHCP respecto de los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional corresponde a la verificación que este Ministerio debe hacer en cuanto a la consistencia que tengan los proyectos frente a los costos y las respectivas fuentes de financiamiento, las cuales deben preverse expresamente por los autores de las iniciativas y los ponentes respectivos. Hecho este ejercicio deberá en todo caso revisarse su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Ahora bien, es claro que la obligación de incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, le corresponde a los autores y ponentes de los proyectos de ley, no siendo siempre el Gobierno nacional el autor de las iniciativas que cursan en el Congreso. Así, se considera que de ningún modo, el MHCP podría sustituir a los autores en el cumplimiento de esa obligación, entre otras cosas, porque precisamente el contenido y alcance de las propuestas legales hace parte de la libertad que reside en quienes tiene iniciativa para radicar proyectos en el Congreso con el fin de hacerse ley.

En ese orden, cuando se trate de proyectos de ley de iniciativa congresional o de autoridad distinta al Gobierno nacional, corresponde a los autores dar cumplimiento estricto al deber de incluir en la exposición de motivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Y lo propio deberán hacer los ponentes de los proyectos, calidad que

8 Ver sentencia C-340 de 2024, Corte Constitucional  
9 Artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003.  
10 Ibidem.  
11 Ibidem.  
12 Ver sentencia C-340 de 2024, Corte Constitucional

la ostentan solamente los congresistas de la República, de acuerdo con la Constitución Política y la Ley 5 de 1992<sup>13</sup>.

Dicho esto, la labor del MHCP de emitir un concepto, depende del cumplimiento previo de los autores y ponentes frente al deber de establecer las propuestas, los costos fiscales y las previsiones de fuentes de ingresos adicionales para su financiamiento. Si esto es así, es claro que tratándose de proyectos que contengan propuestas abiertas, indeterminadas, poco específicas, y que en la exposición de motivos y ponencias no contengan la descripción y estudio suficientes para su puesta en marcha, finalidades, requerimientos y previsiones para su implementación, entre otras, al MHCP no siempre le es dable cuantificar el impacto fiscal de las propuestas aun cuando pueda señalar que en efecto tengan impacto ante la evidencia de un gasto considerado adicional y no compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En consecuencia, en los proyectos que no cumplan con la sustentación respectiva de sus propuestas y especialmente de sus costos fiscales y fuentes de financiamiento no le es dable a este Ministerio llenar dicho espacio. En estos casos no solo quedará en evidencia el incumplimiento de la consistencia y compatibilidad fiscal legal exigida, sino que además no podrá exigirse al MHCP que los conceptos tengan un detalle fiscal que corresponde a quienes son autores y ponentes de las iniciativas, y mucho menos una exigencia que detalle el impacto del proyecto a corto, mediano y largo plazo. El estudio de las propuestas de ley depende en buena parte de la información y descripción de las propuestas de ley y los fines que se incluyan en las iniciativas. Luego las respectivas exposiciones de motivos limitan el accionar del Ministerio al momento de realizar los estudios y estimaciones correspondientes.

En este orden de ideas, resulta oportuno indicar que la expedición de los conceptos del MHCP de manera concreta, precisa, sustentada y detallada estará ceñida a los costos fiscales de la iniciativa y a la fuente de ingreso adicional propuesta de financiamiento de dicho costo, expuestas de manera expresa y detallada en las respectivas exposiciones de motivos y ponencias. Y en la medida que estas no estén expresas en los proyectos el análisis solo podrá proceder con sustento en la información disponible en cada iniciativa.

En lo que respecta a la propuesta de que el MHCP emita un concepto dentro de un plazo máximo de quince (15) días después de ser aprobado el proyecto de acto legislativo o proyecto de ley en primer debate, es del caso indicar que restringe en exceso la capacidad y posibilidad de esta Cartera para su cumplimiento, teniendo en cuenta:

- i) El número elevado de proyectos de ley que pueden llegar a cursar en el Congreso durante dos legislaturas;
- ii) Las características de los proyectos de ley sin descripción suficiente para su análisis;
- iii) Lo extenso de las propuestas en cada iniciativa;
- iv) La posibilidad de la designación de ponentes y el debate y aprobación en primer debate, en un tiempo corto e inmediato, después de su radicación inicial, lo cual depende del impulso político de cada iniciativa para su trámite legislativo;
- v) El bajo cumplimiento en los proyectos del deber de exponer en cada iniciativa los costos de sus propuestas y las fuentes de financiación de los costos.

En atención a lo anterior, y teniendo en cuenta que el propósito del concepto es propiciar en el seno del Congreso una deliberación informada, específica y explícita sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley, y así contribuir a la calidad del debate, no debería sujetarse la emisión del concepto a un plazo máximo, siendo en todo caso relevante propiciar su emisión antes del debate de cada proyecto de ley

13 Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes.

durante el trámite legislativo. Por tanto, este Ministerio considera que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 debe conservar la redacción actual, particularmente la de sus tres primeros párrafos.

**3. Concepto no es veto legislativo.**

Respecto de la propuesta consignada en el parágrafo 2 del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que señala "En ningún caso la obligación dispuesta en el presente artículo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la radicación de un concepto negativo se entenderá como un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.", es preciso señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya se ha encargado de ahondar sobre la materia, señalando expresamente que el cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "(...) se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes (...) Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa"<sup>14</sup>.

En este sentido, es claro que el Congreso de la República como órgano perteneciente a una de las ramas del poder público cuenta con la libertad para tramitar leyes, especialmente bajo los cánones constitucionales, principalmente consignados en el artículo 150 y siguientes de la Carta Política y el procedimiento establecido en las leyes que le rige en la formación de las leyes, plasmado esencialmente en las Leyes 3<sup>15</sup> y 5<sup>16</sup> de 1992. Luego, en nada impide al Congreso tramitar o insistir en la formación de las leyes cuando el MHCP emita concepto fiscal, incluso si es negativo cuando señala la incompatibilidad de un proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo o inconsistencia de los gastos adicionales o beneficios tributarios con las fuentes de financiación propuestas o ausencia de las mismas.

Distinto será la suerte que pueda correr una ley como consecuencia del trámite legislativo dado, a la luz de las disposiciones constitucionales, pues bien es sabido que los proyectos pueden estar viciados de inconstitucionalidad por el incumplimiento de las formalidades propias que rigen la formación de las leyes. Como ya se expresó en líneas anteriores, en el caso de los deberes derivados de la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar las obligaciones que recaen en el Congreso de la República cuando el MHCP expide concepto.

Sobre este punto, se destaca que la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia<sup>17</sup> ha expresado y reiterado que cuando el MHCP emite concepto recae en el Congreso una carga mínima de deliberación sobre el impacto fiscal de la reforma propuesta, su compatibilidad con el MFMP y las posibles fuentes de financiación. De modo literal la alta Corporación ha señalado lo siguiente:

"(...) el Congreso deberá: (i) considerar dicho concepto en el informe de ponencia para el siguiente debate —en el primer debate cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario, y en las ponencias subsiguientes, en los casos en los que el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surja durante el trámite del proyecto de ley— y durante las deliberaciones posteriores; y (ii) estudiar y analizar el concepto con el fin de admitirlo o rechazarlo. El incumplimiento del deber de realizar un análisis de impacto fiscal de la iniciativa «configura un vicio que da lugar a la inconstitucionalidad»<sup>18</sup>. Como otros vicios de procedimiento, este es subsanable a condición de que, al momento de su ocurrencia, se hayan adelantado las etapas centrales del proceso legislativo y no se hubieren afectado los derechos que protegen a las minorías durante ese proceso"<sup>19</sup> (...) "<sup>20</sup>.

14 Ver sentencia C-502 de 2007, Corte Constitucional  
15 Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones  
16 Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes  
17 Ver sentencia 340 de 2024, Corte Constitucional  
18 Ver sentencia 110 de 2019, Corte Constitucional  
19 Ibidem.  
20 Ver sentencia 340 de 2024, Corte Constitucional

Dicho esto, este Ministerio insiste en que cualquier modificación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 debe incluir la carga que recae en el Congreso cuando el MHCP emite su concepto correspondiente a realizar una mínima deliberación pública, particular y explícita sobre el impacto fiscal de los proyectos, y mucho más cuando es negativo, pues en esos casos será evidente la incompatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la necesidad de una fuente que permita la financiación de los costos respectivos.

**4. Efectos de no cumplimiento de la obligación dispuesta en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.**

Respecto de la propuesta contenida en el parágrafo 1 del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que señala "Siempre que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no cumpla la obligación dispuesta en el presente artículo, el estudio y discusión de la iniciativa que demuestre concordancia con el impacto fiscal de mediano plazo será suficiente para su aprobación", no es claro frente a cual incumplimiento se refiere si se tiene en cuenta que son varias las modificaciones planteadas y varias las obligaciones impuestas a este Ministerio, incluyendo las referentes a proyectos gubernamentales.

Ahora bien, es claro que el Congreso de la República debe dar una deliberación mínima entorno al impacto fiscal de los proyectos, particularmente cuando el MHCP se pronuncie. No obstante, establecer que el incumplimiento del MHCP habilita la aprobación de un proyecto, podría dar lugar a entender que la emisión de un concepto corresponde a un poder de veto por parte del Gobierno nacional.

A su turno, resulta poco claro, impreciso y confuso establecer que el estudio y discusión de la iniciativa que demuestre concordancia con el impacto fiscal de mediano plazo será suficiente para la aprobación del proyecto. En primer lugar, porque cuando se dice "para su aprobación" no es claro a cuál aprobación se refiere, si la de una instancia de debate en particular o la aprobación definitiva del proyecto en su última instancia; en segundo lugar, no es claro a cuál concordancia y a cuál impacto fiscal de mediano plazo se refiere, máxime si previamente se hace alusión a la situación cuando el MHCP incumpla su obligación. Da la impresión de que quedaría librada a la voluntad del Congreso definir lo que la propuesta denomina impacto fiscal de mediano plazo del proyecto. Y en caso de hacer referencia a la demostración de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así tendría que decirse.

Respecto de éste último escenario, se debe nuevamente advertir que corresponde al Congreso de la República deliberar entorno al concepto del MHCP y cuando éste guarde silencio o no ofrezca oposición, deberá, en todo caso, dar la deliberación que incluya: una mínima comprensión del costo real de las propuestas, el grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y el origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal. Por tanto, a la luz de la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, la consecuencia que deviene en un escenario en el que el MHCP guarde silencio o no se oponga al proyecto es la de deliberar en los términos tantas veces reseñados. Un escenario diferente puede resultar inconstitucional, y mucho más si se adopta una redacción confusa y que no corresponde a los efectos exigidos por la Corte Constitucional.

**5. El proyecto de ley generaría gastos adicionales**

Como se señaló en el numeral 2 de esta comunicación, las modificaciones que se pretenden hacer al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 generarían inevitablemente que este Ministerio incurriera en gastos adicionales sin que el proyecto advierta las fuentes de financiación, particularmente derivados de los plazos y características impuestas frente a la emisión del concepto de Hacienda, pues la implementación de dichas exigencias harían desbordar inmediatamente las capacidades humanas y técnicas con las que cuenta esta Cartera y no permitiría su cumplimiento si se tiene presente:

- i) El número elevado de proyectos de ley que pueden llegar a cursar en el Congreso durante dos legislaturas;
- ii) Las características de los proyectos de ley sin descripción suficiente para su análisis;

- iii) Lo extenso de las propuestas en cada iniciativa;  
 iv) La posibilidad de la designación de ponentes y el debate y aprobación en primer debate, **en un tiempo corto e inmediato**, después de su radicación inicial, lo cual depende del impulso político de cada iniciativa para su trámite legislativo;  
 v) El bajo cumplimiento en los proyectos del deber de exponer en cada iniciativa los costos de sus propuestas y las fuentes de financiación de sus costos.

Como corolario, dado que la implementación del proyecto de ley del asunto generaría gastos adicionales sin que se prevea fuente de financiación, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>21</sup>, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

#### 6. Modificaciones a una ley orgánica

El proyecto de ley busca modificar la Ley 819 de 2003, la cual corresponde a una norma de carácter orgánico en tanto condiciona y orienta la actividad legislativa, constituyendo un límite al procedimiento legislativo ordinario. En consecuencia durante su trámite se debe dar fiel cumplimiento al procedimiento de aprobación exigido para este tipo de leyes, correspondiente a su votación por mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, según reza el artículo 151 de la Carta Política. En caso de incumplimiento, podría estarse en curso de un vicio de inconstitucionalidad<sup>22</sup>.

#### 7. Concepto Final

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

#### CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Viceministro General  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 DGPPN/DGPM/OAJ

Proyecto: María Camila Pérez Medina  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco,  
 Revisó: Camilo Gutiérrez VG  
 Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa – Secretario General de la Cámara de Representantes.

<sup>21</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.  
<sup>22</sup> Ver sentencias 018 de 2018, 385 de 2022, Corte Constitucional

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2024 CÁMARA

*por la cual se declaran exentos de los impuestos saludables algunos derivados de la leche.*



### 3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Presidente  
**JULIAN DAVID LÓPEZ**  
 Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 Carrera 7 No. 8-68  
 Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2025-055402  
 Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2025 11:44

Radicado entrada  
 No. Expediente 44866/2025/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 291 de 2024 Cámara, *por la cual se declaran exentos de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche*.

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de concepto técnico presentada por la Honorable Representante a la Cámara, Lina María Garrido Martín<sup>1</sup>, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>2</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley del asunto, de iniciativa congresional, tiene por objeto *"declarar exentos a algunos derivados de la leche de los impuestos saludables contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario"*. Para su consecución, la iniciativa propone que se excluya del Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Azucaradas (IBUA) productos como yogures, Kumis, y leches fermentadas larga vida, y del Impuesto a los Productos Comestibles Ultraprocesados y/o con alto Contenido de Azúcares, Sodio o Grasas Saturadas (ICU) productos como las mantequillas, aceites o grasas de mantequilla, quesos, suero costeño y manjar blanco.

Al respecto, resulta importante señalar que artículo 513-1 del Estatuto Tributario grava las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que después de su mezcla o disolución permiten la obtención de bebidas azucaradas, en ese sentido, se tiene que dicho impuesto recae sobre aquellos bienes cubiertos y subpartidas se encuentren expresamente señaladas por la Ley<sup>3</sup>. Del mismo modo que, el artículo 513-6 del Estatuto Tributario grava los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con altos niveles de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas en los valores descritos por la Ley, siempre que se encuentren dentro de las partidas y subpartidas arancelarias que consagra la norma en cita.

De acuerdo con lo anterior, en atención al presente estudio, y para establecer si las medidas propuestas conllevarían un costo fiscal adicional no contemplado en el escenario fiscal vigente, se procedió a identificar si las partidas y subpartidas objeto de la presente iniciativa se encuentran actualmente dentro del listado de bienes gravados de acuerdo con los artículos 513-1 y 513-6 del Estatuto Tributario. Así,

se identificó que los yogures<sup>5</sup>, Kumis<sup>6</sup>, leches fermentadas larga vida<sup>7</sup>, las mantequillas<sup>8</sup>, aceites o grasas de mantequilla<sup>9,10,11</sup>, quesos<sup>12</sup>, suero costeño<sup>13</sup> y manjar blanco<sup>14</sup>, actualmente, no se encuentran dentro de la lista de productos que están sujetos al IBUA e ICU, motivo por el cual, se sugiere a los autores y ponentes revisar la necesidad continuar con el trámite de la iniciativa, siendo que los productos que se pretende que estén exentos de impuestos hoy no causan dichos gravámenes, luego sería redundante la medida con respecto de la legislación existente e inouca.

Por último, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, a iniciativa del Gobierno nacional, solo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>15</sup>. De manera que la iniciativa bajo estudio requiere el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera en materia fiscal y tributaria, conforme a sus competencias<sup>16</sup>, sin el cual podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad.

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 constitucional, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y se abstiene de emitir concepto favorable, en tanto que su implementación sería redundante bajo la normativa tributaria vigente, más allá de que no tendría efecto fiscal en relación con los impuestos implicados en la medida al no cumplir con uno de los requisitos para considerarse gravados, como es el de encontrarse dentro de la lista de partidas y subpartidas arancelarias (gravadas, no exceptuadas) que consagran los artículos 513-1 y 513-6 del Estatuto Tributario. Asimismo, esta Cartera ministerial manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de disciplina fiscal, constitucional y legal vigente.

<sup>1</sup> 0403.20.00.00. Descripción: Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kefir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao. - Yogur  
<sup>2</sup> 0403.90.90.00. Descripción: Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kefir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao. - Los demás  
<sup>3</sup> 0405.10.00.00. Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte Mantequilla (manteca) y demás materias grasas de la leche; pastas lácteas para untar. - Mantequilla (manteca).  
<sup>4</sup> 0405.20.00.00. Descripción: Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte Mantequilla (manteca) y demás materias grasas de la leche; pastas lácteas para untar. - Mantequilla (manteca).  
<sup>5</sup> 0405.90.20.00. Descripción: Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte Mantequilla (manteca) y demás materias grasas de la leche; pastas lácteas para untar. - Los demás - Grasa láctea anhidra (butteroil)  
<sup>6</sup> 0405.90.90.00. Descripción: Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte Mantequilla (manteca) y demás materias grasas de la leche; pastas lácteas para untar. - Los demás - Los demás.  
<sup>7</sup> 0406. Descripción: Quesos y requesón.  
<sup>8</sup> 0403.90.90.00. Descripción: Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte Yogur; suero de mantequilla (de manteca), leche y nata (crema) cuajadas, kefir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, aromatizados o con frutas u otros frutos o cacao. - Los demás - Los demás  
<sup>9</sup> 1901.90.20.00. Descripción: Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 40% en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al 5% en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte. - Los demás - Manjar blanco o dulce de leche  
<sup>10</sup> Ver artículo C-821 de 2011, entre otros.  
<sup>11</sup> Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

Continuación oficio  
 Cordial saludo,

#### LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 DIAN/DGPM/OAJ

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa, Secretario General de la Cámara de Representantes.  
 Elaboró: Laura Vanessa Rodríguez Suárez  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

<sup>1</sup> Radicado No. 1-2024-194580.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

<sup>3</sup> Gaceta C-29 de 2025, Proyecto de Ley 291 de 2024 Cámara, Artículo 1, Párr. 3º.

<sup>4</sup> Concepto No. 06482 Int. 217 del 01 de abril de 2024. Disponible en: [https://normogaceta.dian.gov.co/dian/comunicacion/docs/oficio\\_dian\\_6482\\_2024\\_194m](https://normogaceta.dian.gov.co/dian/comunicacion/docs/oficio_dian_6482_2024_194m)

# CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 468 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se generan incentivos tributarios al sector agropecuario y turísticos en los municipios Zomac y de menos de doscientos mil (200.000) habitantes y se dictan otras disposiciones.



3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Presidente  
**JULIAN DAVID LÓPEZ**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2025-053405  
Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2025 11:48

Radicado entrada  
No. Expediente 44882/2025/OFI

**Asunto:** Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate del Proyecto de Ley No. 468 de 2024 Cámara, "Por medio de la cual se generan incentivos tributarios al sector agropecuario y turístico en los municipios ZOMAC y de menos de doscientos mil (200.000) habitantes y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1, tiene por objeto "(...) Adicionar modificaciones y artículos nuevos al Estatuto tributario, que incentiven la inversión en el sector agropecuario y turístico, generando beneficios tributarios al productor e impulse el turismo en la Colombia Profunda, en los municipios con menos de doscientos mil (200.000) habitantes y en los municipios ZOMAC".

Para su consecución, la iniciativa propone: i) una definición de los municipios ZOMAC, para efectos del proyecto de ley; ii) adicionar un artículo al Estatuto Tributario para que las personas naturales o jurídicas deduzcan del impuesto sobre la renta las inversiones en activos fijos reales productivos agropecuarios; iii) excluir algunos bienes del impuesto sobre las ventas - IVA; iv) para los insumos agropecuarios importados prevé un arancel del 0%; v) gravar con el impuesto sobre las ventas IVA los juegos de suerte y azar, salvo las loterías; vi) incluir como exentos del impuesto sobre las ventas los servicios hoteleros ofrecidos en municipios ZOMAC y en los municipios cuya población no exceda 200.000 habitantes, durante 5 y 3 años, respectivamente y; vii) excluir del impuesto sobre las ventas los tickets aéreos con origen o destino a los municipios ZOMAC y a los municipios con una población no mayor a 200.000 habitantes.

Respecto de todas estas propuestas, sea lo primero señalar que el Gobierno nacional, comprometido con la transformación social y económica de los municipios ZOMAC, ha implementado una serie de beneficios para reducir la brecha de desigualdad económica generada por el conflicto armado. Para estos municipios, se destaca la implementación de una tarifa progresiva del impuesto de renta de personas jurídicas, que se ha aplicado durante un plazo de 10 años a partir de 2017<sup>2</sup>, con tasas que varían según

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.  
<sup>2</sup> Cámara del Congreso de la República No. 70 del 12 de febrero de 2025. Pág. 1.  
<sup>3</sup> Ley 2024 de 2016. Artículo 237. Régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zomac. Las nuevas sociedades, que sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en las Zomac, y que cumplan con los montos mínimos de inversión y de generación de empleo que define el Gobierno nacional, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios, según las pautas que se mencionan a continuación:

el tamaño de la empresa y el cumplimiento de los requisitos legales. Además, se encuentra el programa de Obras por Impuestos, que permite pagar hasta el 50% del impuesto sobre la renta con inversiones realizadas en los municipios ZOMAC<sup>4</sup>. De este modo, la clasificación ZOMAC va cuenta con un conjunto de beneficios fiscales diseñados específicamente para priorizar y fomentar el desarrollo económico y social en estas zonas, considerando sus necesidades particulares.

Adicionalmente, el sector hotelero también cuenta con un beneficio tributario para los municipios con una población menor de 200.000 habitantes en el parágrafo 5 del artículo 240 del Estatuto Tributario que establezca una tarifa del impuesto sobre la renta reducida del 15% para esta actividad económica. Por ende, un beneficio adicional iría en contra del esfuerzo que ha hecho el Gobierno nacional para racionalizar el gasto tributario, y con las iniciativas de política planteadas dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, consistentes con implementar medidas para reducir el déficit fiscal del Gobierno nacional.

Frente a las propuestas normativas, particularmente la incluida en el artículo 3, que prevé para los contribuyentes del impuesto sobre la renta la deducción del 30% de las inversiones realizadas en activos fijos reales productivos agropecuarios, existen actualmente beneficios sobre la inversión de activos fijos como el artículo 258-1 del Estatuto Tributario que establece que los responsables del IVA<sup>5</sup> pueden descontar del impuesto sobre la renta el IVA pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos. A su vez, el artículo 107 del Estatuto Tributario prevé la deducibilidad de las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad.

En lo que tiene que ver con la exclusión que prevé el artículo 4 del proyecto de ley, respecto al impuesto sobre las ventas IVA, el ordenamiento tributario vigente incorpora diferentes instrumentos que contribuyen al cumplimiento del objetivo al que se orienta el proyecto de ley con el artículo en mención como lo son los consagrados en los numerales 1 y 2 del 468-3<sup>6</sup> y el numeral 24 del 476<sup>7</sup> del Estatuto Tributario.

- a) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean micro y pequeñas empresas, que inicien sus actividades en las Zomac por los años 2017 a 2021 será del 0%, por los años 2022 a 2024 la tarifa será del 25% de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas; para los años 2025 a 2027 la tarifa será del 50% de la tarifa general; y a partir del 2028 se aplicará la tarifa general.
- b) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean medianas y grandes empresas, que inicien sus actividades en las Zomac por los años 2017 a 2021 será del 50% de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para personas jurídicas o asimiladas; por los años 2022 a 2027 la tarifa será del 75% de la tarifa general; en adelante las nuevas grandes sociedades tributarán a la tarifa general.
- c) Artículo 802-1 del Estatuto Tributario y artículo 238 de la Ley 1819 de 2016.
- d) Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento de lo establecido en la Corte Constitucional, se declara susceptible la expresión "Los responsables del impuesto sobre las Ventas - IVA" del artículo 258-1 del Estatuto Tributario, en el entendido de que el artículo mencionado contemplado por el mismo artículo puede aplicarse a quienes no son responsables del impuesto sobre las Ventas - IVA.
- e) "Servicios gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%)". A partir del 1 de enero de 2013, los siguientes servicios quedan gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%):
  1. El almacenamiento de productos agrícolas en almacenes generales de depósito y las comisiones directamente relacionadas con negociaciones de productos de origen agropecuario que se realicen a través de bolsas de productos agropecuarios legalmente constituidas.
  2. El seguro agropecuario.<sup>8</sup>
- f) "Servicios excluidos del impuesto a las ventas - IVA. Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:
  - (...)
    - a) Los siguientes servicios, siempre que se destinen a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera y a la comercialización de los respectivos productos:
      - (i) El riego de terrenos destinados a la explotación agropecuaria;
      - (ii) El diseño de sistemas de riego, su instalación, construcción, operación, administración y conservación;
      - (iii) La construcción de canales de riego y drenaje agropecuario;
      - (iv) La preparación e impresión de terrenos de siembra;
      - (v) El control de plagas, enfermedades y malezas, incluida la fumigación aérea y terrestre de sembradíos;
      - (vi) El corte y recolección manual y mecanizada de productos agropecuarios;
      - (vii) Aplicación de fertilizantes y elementos de nutrición edáfica y foliar de los cultivos;
      - (viii) Aplicación de sales mineralizadas;
      - (ix) Aplicación de insecticidas, acaricidas y productos veterinarios;
      - (x) El pesaje y el acople de corrales en ferias de ganado mayor y menor;
      - (xi) La asistencia.
      - (xii) La construcción de drenajes para la agricultura;
      - (xiii) La construcción de establos para la ganadería;
      - (xiv) Los programas de sanidad animal;
      - (xv) La perforación de pozos artesanales para la extracción de agua;
      - (xvi) El desmonte de algodón, la trilla y el sacado de productos agrícolas;
      - (xvii) La selección, clasificación y el empaque de productos agropecuarios sin procesamiento industrial;
      - (xviii) La asistencia técnica en el sector agropecuario;
      - (xix) La captura, procesamiento y comercialización de productos pesqueros;
      - (xx) La explotación, procesamiento y comercialización de productos pesqueros;
      - (xxi) Actividad. Ley 2277/2002, Art. 76. El servicio de recado de derechos de acceso vehicular a las centrales mayoristas de abasto.

La creación de nuevas exclusiones en el impuesto sobre las ventas IVA genera un tratamiento diferenciado entre los productos nacionales y los productos extranjeros en perjuicio de los primeros. En efecto, el hecho de que los bienes sean excluidos implica que no se causa el impuesto sobre las ventas IVA y, en consecuencia, no da lugar a impuestos descontables. Así, el impuesto sobre las ventas IVA pagado en la cadena de productiva constituye un mayor valor del costo de los bienes. En este sentido, el artículo es inconveniente no solo por el costo fiscal respecto de los bienes importados, sino que resulta perjudicial para la industria nacional.

Respecto al artículo 5, se precisa que el artículo 88 de la Ley 2277 de 2022<sup>9</sup> modificó el artículo 23 de la Ley 2183 de 2022<sup>10</sup>, y dispuso que los insumos agropecuarios serían importados a una tasa 0% de arancel para el fortalecimiento y la activación económica del campo, por el término de 1 año. Dicho esto, además, es importante advertir que corresponde al presidente de la República modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, de conformidad con lo establecido en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política.

En lo que tiene que ver con el artículo 6, se destaca que este contiene la propuesta normativa de modificar el literal e) del Artículo 420 del Estatuto Tributario, mediante lo cual se gravarían con IVA todos los juegos de suerte y azar excepto las loterías. Con esto, se gravarían los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet. Al respecto, se considera pertinente señalar que en el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior se expidió el Decreto Legislativo 175 del 14 de febrero de 2025<sup>11</sup>, en el que se impuso el impuesto sobre las ventas - IVA a los juegos de suerte y azar en línea. Así las cosas, esta medida se encuentra vigente durante la presente vigencia fiscal, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2025, y tiene como destinación específica conjurar las causas del estado de conmoción interior e impedir la extensión de sus efectos.

Por su parte, respecto a la modificación prevista en el artículo 7, con ocasión de la ponencia para segundo debate, que consiste en excluir del IVA los tickets aéreos con origen o destino a los municipios ZOMAC y a los municipios con una población no mayor a 200.000 habitantes, se precisa que el numeral 10 del artículo 476 del Estatuto Tributario ya prevé un beneficio para los municipios que no cuentan con transporte terrestre organizado, según el cual, se encuentra excluido de IVA "(e) transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado. Esta exclusión también aplica para el transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de la Guajira y los municipios de Nuquí, en el departamento de Chocó, Mompox en el departamento de Bolívar, Tolu, en el departamento de Sucre, Miraflores en el departamento del Guaviare y Puerto Carreño en el departamento del Vichada". Por lo que, un beneficio como el propuesto podría ser redundante y complejar el sistema tributario, lo cual iría en contra del esfuerzo de racionalizar el gasto tributario.

Adicionalmente, se considera que las reformas tributarias recientes han incluido medidas que propenden por un incremento del recaudo que soporte las necesidades del Presupuesto General de la Nación. En este sentido, estas normas han limitado en buena medida beneficios tributarios como las exenciones, exclusiones, deducciones y reducciones de tarifa, entre otros incentivos. Es decir, la adopción de beneficios tributarios adicionales como los planteados en la iniciativa revisada, tendría una incidencia negativa en el cumplimiento de la función atribuida al Gobierno nacional de garantizar la sostenibilidad

fiscal del Estado Colombiano al impactar el recaudo de impuestos, razones por las que se considera inconveniente la propuesta normativa.

En conclusión, se observa que la implementación de las medidas propuestas implicaría un costo fiscal que podría afectar la planeación financiera del Gobierno nacional y la sostenibilidad de las finanzas públicas, al reducir el recaudo tributario y generar presiones al alza sobre el déficit fiscal, en un contexto de gastos altamente rígidos e inflexibles.

A su turno, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución política, a iniciativa del Gobierno nacional, solo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>12</sup>. De manera que la iniciativa bajo estudio requiere el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera en materia fiscal y tributaria, conforme a sus competencias<sup>13</sup>, sin el cual podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad.

Por último, *dadas las implicaciones fiscales que tendría el proyecto de ley para la nación por la creación de beneficios tributarios sin que se señale las fuentes sustitutivas, por la reducción de ingresos, se hace necesario que los autores y ponentes de la iniciativa den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. En el mismo artículo, se consigna que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**  
Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DSDM/DIAN/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalzo, secretario General de la Cámara de Representantes.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Sammy Libos/Juliana Ocampo  
Elaboró: Estefanía Briceño Calderas

Los usuarios de los servicios excluidos por el presente numeral deberán expedir una certificación a quien presta el servicio, en donde conste la destinación, el valor y el nombre e identificación del mismo. Quien preste el servicio deberá conservar dicha certificación durante el plazo señalado en el artículo 632 del Estatuto Tributario, la cual servirá como soporte para la exclusión de los servicios.

<sup>8</sup> Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la Política Nacional de Insumos Agropecuarios, se crea el Fondo de Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a reducir los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y Guimaré del departamento del Cesar.

<sup>11</sup> Ver sentencia C- 521 de 2011, entre otras.


<sup>12</sup> Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."



**CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 587 DE 2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se adopta una reforma estructural al Icetex y se dictan otras disposiciones.*

**ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES**



Bogotá, D.C.,

Honorables Representantes:

**JULIÁN DAVID LÓPEZ**  
Presidente

**JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ**  
Vicepresidente

**DANIEL CARVALHO**  
Segundo vicepresidente

**Mesa Directiva Plenaria de la Cámara de Representantes del Honorable Congreso de la República**

**REF: Aportes de ASCUN al debate de la Reforma del ICETEX: garantizar transformación con sostenibilidad**

Respetados Honorables Congresistas:

La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), comprometida con el acceso equitativo y la calidad de la educación superior en Colombia, les presenta sus reflexiones sobre el Proyecto de Ley 587 de 2025. "Por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones", para contribuir a que esta reforma no sólo transforme, sino que también garantice la sostenibilidad de esta entidad tan esencial para el futuro de cientos de miles de jóvenes en el país.

**1. Aspectos favorables del proyecto**

Hemos identificado varios elementos del proyecto de ley que, de prosperar adecuadamente, tienen gran potencial para fortalecer al ICETEX en su misión social:

- El proyecto tiene como objetivo explícito transformar y modernizar el ICETEX, fortaleciendo sus procesos operativos y administrativos, y fomentar condiciones de crédito educativo justas y flexibles, lo cual es clave para responder mejor a las necesidades de los usuarios.
- A lo largo de su historia, el ICETEX ha apoyado a cerca de 5,7 millones de estudiantes, de los cuales aproximadamente 900.000 son beneficiarios activos (incluyendo quienes están en estudio, amortización o condonación), de los que más de 90 % pertenecen a estratos 1, 2 y 3.
- Se han beneficiado particularmente estudiantes en situación de vulnerabilidad con subsidios de sostenimiento y diferentes fondos existentes.
- Ya en 2025, el ICETEX acompaña a más de 300.000 estudiantes con créditos directos, para sus estudios de pregrado y posgrado en 1.100 municipios del país.

- Se han girado más de \$1,6 billones para matrículas y sostenimiento educativo en lo que va del año para beneficiar tanto a estudiantes nuevos, como antiguos. Este tipo de desembolsos demuestra que la entidad continúa cumpliendo su función de acceso y permanencia, a pesar de la drástica disminución de los giros desde el Gobierno Nacional.

Estos antecedentes muestran que el ICETEX sigue siendo una herramienta esencial para el acceso a la educación superior, especialmente para quienes tienen menos recursos. El proyecto de reforma tiene la virtud de reconocer ese rol social.

**2. Alarmas y riesgos si no se asegura la sostenibilidad**

Sin embargo, nuestro análisis identifica varios riesgos concretos si la transformación no va acompañada de aseguramientos financieros, administrativos y jurídicos, que permitan al ICETEX mantener su función, sin debilitarla o comprometer su existencia.

- Afectación por la eliminación del subsidio a la tasa de interés:** La decisión de eliminar ese subsidio está poniendo en riesgo a más de 300.000 estudiantes y egresados, quienes enfrentarán aumentos considerables en sus cuotas, lo cual puede traducirse en abandonos, atrasos en pago, e incluso en que jóvenes desistan de ingresar al sistema de educación superior y escojan una oferta extranjera que no siempre cumple con los criterios de calidad nacionales.
- Reducción en la oferta de créditos nuevos:** Hay reportes de que, debido al desfinanciamiento o dificultades operativas, el ICETEX ha dejado de adjudicar muchos créditos nuevos, lo que está dejando sin acceso a jóvenes que hoy dependen de estas líneas de financiación.
- El riesgo de quiebra institucional si no hay respaldo presupuestal ni patrimonial:** Si la reforma supone recortes abruptos sin fuentes de financiamiento alternativas o ajuste progresivo al modelo, existe el peligro de que ICETEX deje de cumplir obligaciones de matrícula, sostenimiento o subsidios, lo que podría generar mora masiva, problemas legales, pérdida de confianza institucional, y en último término una entidad debilitada que ya no logre cumplir su función social.
- Desigualdad y exclusión creciente:** Los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 constituyen más del 90 % de los beneficiarios activos actuales. Si las condiciones del crédito se endurecen (tasas más altas, menor subsidio, plazos menos flexibles), estos jóvenes serán los más afectados, acentuándose las inequidades territoriales y socioeconómicas.
- Pérdida del respaldo social:** Si los estudiantes actuales sienten que la institución ya no les provee lo prometido, la credibilidad y legitimidad del ICETEX podrían verse erosionadas, lo que dificultaría su operación futura, su capacidad de recaudar recursos, atraer alianzas o incluso de gestionar ajustes legales.
- Pérdida de reputación internacional:** Actualmente el ICETEX tiene la más alta valoración en las calificadoras de riesgo, lo que le permite condiciones especiales de financiación (Ej. solicitud de créditos, bonos, etc.). De cambiar estas condiciones, se limitaría toda posibilidad de respaldo a su función social.

**3. Recomendaciones para que la reforma asegure sostenibilidad**

Para evitar esos riesgos y lograr que la transformación sea realmente positiva y duradera, desde ASCUN proponemos que el proyecto incluya medidas como:

- Presupuesto que garantice la sostenibilidad de Icetex** para los subsidios críticos (tasas, sostenimiento), que asegure que no dependan de decisiones administrativas o variaciones fiscales sin previsión.
- Mecanismos de ajuste automático** para tasas de interés, plazos, modalidades de pago (por ejemplo, tiempos de gracia, condonaciones, reprogramaciones) que respondan a variables macroeconómicas como inflación, desempleo, situaciones de emergencia.
- Diversificación de fuentes de financiamiento**, incluyendo alianzas con entidades territoriales, con el sector privado, fondos internacionales o multilaterales, para sostener líneas de crédito y subsidios.
- Transparencia estricta:** informes periódicos públicos sobre moras, recursos asignados, cuántos estudiantes se quedan sin crédito, cuántos proyectos paralizados por falta de financiamiento.
- Protecciones para usuarios actuales y futuros:** normas que impidan que cambios drásticos en las condiciones (tasas, subsidios, plazos) se apliquen súbitamente a quienes ya tienen crédito activo sin una transición adecuada.

La reforma del ICETEX es una oportunidad histórica: puede modernizar la institución, hacerla más eficiente, más justa, más sensible a las realidades de los estudiantes; pero también es una reforma riesgosa si no se acompaña de la sostenibilidad.


Desde ASCUN urge que esta transformación:

- Se dirija no a recortar funciones sociales, sino a garantizarlas.
- No genere pérdidas de alcance a los jóvenes vulnerables.
- No conduzca al debilitamiento institucional o a la amenaza de desaparición funcional.

Los usuarios actuales y futuros del ICETEX merecen que este organismo siga existiendo, siga apoyando sueños, siga haciendo realidad el acceso a la educación superior, sin importar su origen socioeconómico.

Nos ponemos a disposición para continuar aportando análisis técnicos, cifras adicionales, y diálogo en el trámite legislativo, con la convicción de que con voluntad política, responsabilidad fiscal y compromiso social es posible lograr una reforma transformadora y sostenible.

Atentamente,

  
**OSCAR DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ**  
Director Ejecutivo

Preparó: Elizabeth Bernal Gamboa, secretaria general

CC: Rectores de Instituciones de Educación Superior asociadas en ASCUN

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1744 - Jueves, 18 de septiembre de 2025

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA Págs.**

Proyecto de Ley Orgánica número 325 de 2025  
 Cámara, por medio de la cual se adiciona un  
 párrafo al artículo 261 de la Ley 5ª de 1992, se  
 Fortalece la Moción de Observación y se dictan  
 otras disposiciones..... 1

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y  
 Crédito Público al texto de ponencia propuesto  
 para segundo debate al Proyecto de Ley número  
 147 de 2024 de la Cámara, por medio del cual  
 se modifica la Ley 819 de 2003 y se dictan  
 otras disposiciones..... 5

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y  
 Crédito Público al texto de ponencia propuesto  
 para segundo debate al Proyecto de Ley número  
 291 de 2024 Cámara, por la cual se declaran  
 exentos de los impuesto saludables algunos  
 derivados de la leche. .... 7

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y  
 Crédito público al texto de ponencia propuesto para  
 segundo debate al Proyecto de Ley número 468  
 de 2024 Cámara, por medio de la cual se generan  
 incentivos tributarios al sector agropecuario y  
 turísticos en los municipios Zomac y de menos  
 de doscientos mil (200.000) habitantes y se dictan  
 otras disposiciones..... 8

Carta de comentarios de la Asociación Colombiana  
 de Universidades al Proyecto de Ley número 587  
 de 2025 Cámara, por medio de la cual se adopta  
 una reforma estructural al Icetex y se dictan  
 otras disposiciones..... 9