

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENAZO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXIV - Nº 2274

Bogotá, D. C., lunes, 1º de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:	DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co
-------------	--	--

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 335 DE 2025 CÁMARA, 77 DE 2024 SENADO

por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.

Bogotá, D. C., 24 de noviembre de 2025

**WILMER YAIR CASTELLANOS
HERNÁNDEZ**

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate al Proyecto de Ley número 335 de 2025 Cámara, 77 de 2024 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.

En atención a la honrosa designación que nos ha hecho la Mesa Directiva, en cumplimiento del mandato Constitucional y con lo establecido en la Ley 5^a de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia **POSITIVA CON MODIFICACIONES para primer debate al proyecto de Ley 335 de 2025 Cámara, 77 de 2024 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.**

Cordialmente,

ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico PDA

TEXTO PROPUESTO PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 335 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.

La presente ponencia contiene:

- I. ANTECEDENTES
- II. CONTENIDO DEL PROYECTO
- III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES
- IV CONFICTO DE INTERÉS
- V PLIEGO DE MODIFICACIONES
- VI PROPOSICIÓN.

I. ANTECEDENTES

El 5 de agosto de 2024, los honorables Senadores/as *Carlos Eduardo Guevara Villabón, Ana Paola Agudelo García, Manuel Virgüez Piraquive, y la honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez* radicaron en la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley número 77 de 2024 Senado, *por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento,*

fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones. Corporación en la que el Proyecto de Ley fue aprobado en primer y segundo debate en 12 de marzo y 20 de agosto de 2025, respectivamente, cuya ponente fue la honorable Senadora *Karina Espinosa Oliver*. El 11 de septiembre de 2025, dicho Proyecto de Ley es enviado a la Cámara de Representantes de la República para rendir ponencia para primer debate, corporación que denomina al Proyecto bajo la numeración 335 de 2025 Cámara.

El jueves 23 de octubre de 2025 la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes designó mediante C.T.C.P.3.3.422-25C como coordinador ponente al honorable Representante *Óscar Darío Pérez Pineda* y, como ponentes a los honorable Representante *Julián Peinado Ramírez*, honorable Representante *Daniel Restrepo Carmona* y honorable Representante *Etna Támaro Argote Calderón*.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley tiene como objeto crear medidas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones mediante la imposición de métodos de adquisición obligatoria por parte de las entidades de la Administración Pública y de Servicios Públicos Domiciliarios de carácter público, o donde el Estado tenga más del 50% de sus acciones. Así como promover el desarrollo de políticas y programas inclusivos que fortalezcan la capacidad de producción y comercialización de los productos.

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La libertad de contratar en el ámbito público, así como en otros sectores, permite que las entidades elijan, de manera objetiva, la mejor oferta disponible, garantizando eficiencia, transparencia y acceso amplio de proveedores. Asimismo, la Constitución Política de Colombia, a través de su artículo 333 establece que “La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades”, lo que se ampliará más adelante. A continuación, se presentan antecedentes normativos en Colombia, así como un concepto técnico de la materia de la que trata el Capítulo 1 del Proyecto de Ley número 335 de 2025 Cámara expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

a) Antecedente concepto técnico:

Bajo la numeración 387 de 2024 se radicó ante la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones”, cuyo contenido es sustancialmente el mismo en su Capítulo primero. Al respecto, nos permitimos citar lo referido por el Concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, bajo el radicado No. 2-2024-013282 de la fecha 2024-05-16:

(...) desde un punto de vista constitucional, las medidas que contempla el proyecto de ley a través de su articulado y que se relacionan a continuación, podrían contener vicios que afectarían su validez. Estas son:

(i) La obligatoriedad por parte de las entidades públicas, empresas de servicios públicos (de carácter público o cuya participación estatal sea superior del 50%) y contratistas del Estado, de adquirir los productos del mencionado sector elaborados por la industria nacional para el desarrollo de sus actividades y normas legales (artículo 3º);

(ii) La prohibición para aquellas autoridades de comprar dichos productos provenientes del extranjero, salvo que la industria nacional no cumpla con las especificaciones y características requeridas, así como la exigencia que contempla para el prenombrado sector de utilizar la materia prima producida en el país (artículo 6º);

(iii) La modificación implícita que hace al estatuto público de contratación al señalar que “deberá sujetarse a todo lo señalado en las normas de contratación aplicables a las entidades obligadas con esta ley, así como en sus respectivos manuales de contratación, en la que sólo participará la industria nacional” (artículo 7º);

(iv) La actualización de los manuales de contratación con estas reglas (artículo 9º);

(v) La obligación que le asigna a los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al Servicio Nacional de Aprendizaje - Sena y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), para que presten “todo su apoyo al sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confección, para garantizar su desarrollo y participación en los procesos de comercialización de sus productos en los términos planteados en esta ley. (...) // Para tales fines, adelantarán, entre otros, programas de acompañamiento detallado, de formalización, de industrialización, así como de capacitación a los empresarios y comerciantes del sector en cuestión de la presente Ley, a fin de garantizar su correcta inclusión en los procesos de contratación pública” (artículo 15).

Lo referido anteriormente se sustenta a partir del siguiente análisis: La contratación pública es considerada como un instrumento con el que cuenta la administración para el cumplimiento de los fines del Estado, “hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. De hecho, la contratación del Estado es una de las formas de actuación pública de mayor utilización, pues muchos sostienen que el contrato estatal surge con la propia consolidación del Estado moderno, pues cuando éste asume la responsabilidad de prestar los servicios y adelantar funciones para la defensa de los derechos de los administrados y, por ese hecho, aumenta la complejidad de las tareas a

su cargo, necesita del apoyo, la intervención y la experiencia que aportan los particulares”^[1].

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dentro de las finalidades de la contratación pública se encuentra la protección del interés general, el cual constituye uno de sus principios axiológicos^[2], es decir, que se trata de un medio en sí mismo y no un fin^[3].

En este sentido, se podrían encontrar inconvenientes de tipo constitucional al establecer medidas legislativas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización para un sector productivo específico, a través de la modificación de las reglas que regulan la contratación pública, en tanto que se apartaría del fin principal de este mecanismo, como lo es que el Estado logre los fines que le fueron asignados en la Carta Política.

Por los conceptos expuestos anteriormente, consideramos que el proyecto de ley no debería estar construido de forma tal que en su articulado se modifiquen las normas que rigen la contratación estatal con el fin de beneficiar un sector productivo determinado, para que se constituyan en únicos oferentes del Estado.

Si bien el legislador goza de amplia facultad de configuración legislativa, incluida en materia de contratación estatal, la Corte Constitucional ha definido los criterios a los cuales está sujeto el Congreso en virtud de dicha actividad, dentro del cual se destaca: “tiene libertad para regular los aspectos más significativos de la contratación pública como son los referentes a las cláusulas excepcionales, la clasificación de los contratos estatales, los deberes y derechos de las partes contratantes, la competencia y capacidad para contratar, principios fundamentales, nulidades, control de la gestión contractual, responsabilidad contractual, liquidación de los contratos y solución de las controversias contractuales, entre otros, todo dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad y con arreglo a los parámetros constitucionales”^[4].

En este sentido, el concepto técnico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo concluye el apartado que las medidas previstas en el Capítulo 1 del Proyecto de Ley 384 de 2024 Cámara, cuyo contenido es idéntico al del Capítulo 1 del Proyecto de Ley 335 de 2025 Cámara, que modifica las reglas de contratación pública, no se ajustan a ninguna de las materias que de acuerdo con la Constitución están habilitadas para el legislativo, lo que podría eventualmente generar graves vicios de carácter constitucional al imponer la obligación de que entidades públicas y empresas estatales de que adquieran exclusivamente productos nacionales de ciertos sectores, restringir la compra de bienes extranjeros, modificar implícitamente el Estatuto General de Contratación para incluir exclusivamente en la contratación pública a la industria nacional en un sector y asignar funciones específicas a varias entidades (Sena, Ministerios, DIAN) para apoyar al

sector beneficiado. Estas disposiciones desvían la contratación pública de su finalidad constitucional -proteger el interés general y servir como instrumento para cumplir los fines del Estado- al utilizarla como mecanismo de fomento para un sector productivo particular. En ese sentido, citando el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Se destaca que la afectación a la libre contratación no solo se efectúa sobre el Estado, sino sobre el mismo sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y confecciones nacionales al hacer obligatorio el uso de materia prima de carácter nacional (parágrafo 2º del artículo 6º del Proyecto de Ley 335 de 2025:

(...) Parágrafo Segundo. El sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones nacionales tendrá la obligación de utilizar la materia prima producida en el país, salvo en los casos en que esta no tenga oferta nacional. Condición que deberá probar mediante certificación que el oferente expida.

Tanto el artículo 333 de la C. P. de Colombia, como jurisprudencia relacionada de la Honorable Corte Constitucional mencionada en el concepto comentado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, aluden a que el parágrafo 1º del artículo 6º del PL 335/2025C violaría las libertades de empresa, económica y de libre elección de contratación conforme a la Constitución:

[...] Así pues, “la labor del Estado es la de impedir el abuso de la [posición de dominio] a través de una serie de controles e instrumentos de intervención, que están orientados a evitar las siguientes conductas o prácticas contrarias a la honestidad y lealtad comercial: a) Imponer precios, b) limitar la producción, c) aplicar en la relaciones contractuales condiciones desiguales y d) subordinar la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias”. Dicha facultad de control “tiene su origen en la Constitución, en tanto que a través del artículo

333 se radicó en el Estado la competencia de evitar todo abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional, de manera que se impiden tratamientos desiguales que supongan la superioridad de unos frente a otros, máxime, en tratándose de actividades que gozan de la confianza pública por el tipo de servicio que prestan”.

177. De manera expresa, la misma norma dispone que la ley puede delimitar “el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. La libertad contractual -definida por la jurisprudencia como el “poder dispositivo de autorregulación” que se desprende de la autonomía de la voluntad contractual- hace parte de la libertad de empresa y, en esa medida, es una de las garantías que comprenden la libertad económica definida en el artículo 333.

178. La jurisprudencia ha reconocido que la libertad contractual comprende la facultad de elegir con quién se contrata (libertad de selección); en qué forma se inician las tratativas.

b) Antecedentes normativos

Por otro lado, la normativa sobre el apoyo o incentivos nacionales pueden cubrir parte del objetivo de la iniciativa legislativa al establecer reglas transparentes que garanticen la participación justa en la contratación pública (la Ley 80 de 1993), así como incentivos para su participación (Ley 816 de 2003) o desarrollo de la actividad económica (Ley 2069 de 2020).

- Artículo 21 de la Ley 80 de 1993 promueve la libre competencia al exigir que las entidades públicas evalúen las ofertas bajo criterios objetivos de calidad, oportunidad y precio, garantizando que los proveedores nacionales y extranjeros compitan en igualdad de condiciones.

Al no permitir anclar contratos de financiamiento a la compra obligatoria de bienes extranjeros y al preferir, solo en caso de empate, las ofertas con mayor aporte nacional, la norma evita distorsiones y favorece la transparencia en la selección. Además, al impulsar la desagregación y transferencia tecnológica, crea condiciones más favorables para contratar, ampliando la base de oferentes y fortaleciendo la capacidad productiva local sin restringir la competencia:

Artículo 21. Del tratamiento y preferencia de las ofertas nacionales. Las entidades estatales garantizarán la participación de los oferentes de bienes y servicios de origen nacional, en condiciones competitivas de calidad, oportunidad y precio, sin perjuicio del procedimiento de selección objetiva que se utilice y siempre y cuando exista oferta de origen nacional.

Cuando se trate de la ejecución de proyectos de inversión se dispondrá la desagregación tecnológica.

En los contratos de empréstito y demás formas de financiamiento, distintos de los créditos de proveedores, se buscará que no se exija el empleo o la adquisición de bienes o la prestación de servicios de procedencia extranjera específica, o que a ello se condicione el otorgamiento. Así mismo, se buscará incorporar condiciones que garanticen la participación de oferentes de bienes y servicios de origen nacional.

En igualdad de condiciones para contratar, se preferirá la oferta de bienes y servicios de origen nacional.

Para los oferentes extranjeros que se encuentren en igualdad de condiciones, se preferirá aquel que contenga mayor incorporación de recursos humanos nacionales, mayor componente nacional y mejores condiciones para la transferencia tecnológica.

El Consejo Superior de Comercio Exterior determinará el régimen vigente para las importaciones de las entidades estatales.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional determinará qué debe entenderse por bienes y servicios de origen nacional y de origen extranjero y por desagregación tecnológica. Corresponde también al Gobierno nacional diseñar mecanismos que faciliten el conocimiento oportuno tanto de la oferta de bienes y servicios de origen nacional, como de la demanda de las entidades estatales.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará el componente nacional al que deben someterse las entidades estatales, para garantizar la participación de las ofertas de bienes y servicios de origen nacional.

El artículo 15 del PL 335 de 2025C establece que se les asignen funciones a entidades específicas del Estado, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), orientadas a apoyar de manera directa a un sector productivo particular. Esta preferencia otorga una ventaja indebida a las empresas de ese sector dentro de los procesos de contratación pública, en contravía de los principios de selección objetiva y transparencia consagrados en la Ley 80 de 1993, mencionada anteriormente. Además, podría dar paso a faltas disciplinarias y responsabilidades penales al afectar la imparcialidad y el equilibrio que deben regir la actuación contractual del Estado (CT Ministerio de Comercio, Industria y Turismo).

- Ley 816 de 2003 por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública que establece medidas para apoyar a la industria nacional a través de la contratación pública. Ordena que las entidades estatales incluyan criterios objetivos que favorezcan los bienes y servicios producidos en Colombia, otorgando entre 10% y 20% de puntaje adicional a ofertas nacionales y entre 5% y 15% a ofertas extranjeras que incorporen componente

colombiano. En caso de empate, la adjudicación se hará al proponente nacional. La ley exige que los oferentes extranjeros cumplan los mismos requisitos que los nacionales y aclara que su aplicación debe armonizarse con los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Nótese que este tipo de legislación está amparado por las reglas constitucionales, pues el legislador tiene la facultad para regular los procedimientos de selección de contratistas, definir requisitos, criterios de evaluación y tratos diferenciados razonables dentro de los procesos de contratación estatal, siempre que estos respeten los principios y límites constitucionales. (CT Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). Asimismo, se consideran otras normativas que ya apoyan a la industria nacional:

- **Ley 2069 de 2020, por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia**, tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad entre sus principales medidas figura la simplificación de trámites y tarifas para micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMes); la creación de mecanismos de “sandbox” (reglas más flexibles y con supervisión especial) regulatorio para modelos de negocio innovadores; el fortalecimiento de su acceso al mercado de compras públicas y la promoción de la producción nacional incluyente. También incluye incentivos para emprendimientos de mujeres, medidas para formalizar la economía informal, facilitar la contabilidad simplificada para microempresas, y fomentar la inversión en ciencia, tecnología e innovación.
- **Conpes 4129 de 2023 - Política Nacional de Reindustrialización**: contempla un plan de transformación que ponga en perspectiva la economía y la estructura productiva colombiana, considerando todos los sectores, así como su potencial en términos de ventajas competitivas en el mercado interno y externo. Esta política busca generar mayor valor agregado en los sectores productivos mediante una apuesta territorial y cuatro ejes nacionales: transición energética justa, agroindustria y soberanía alimentaria, sectores de salud y sector defensa. Con el fin de avanzar hacia una economía basada en el conocimiento, sostenible e incluyente, con énfasis en MiPyMes y economía popular. Además, destaca la innovación y la transformación digital como motores transversales del crecimiento. La política, con horizonte 2024-2034, se propone cerrar brechas de productividad, diversificar la matriz productiva, fortalecer encadenamientos,

profundizar la integración internacional y mejorar el marco institucional para impulsar valor agregado, competitividad e innovación.

Ahora bien, en cuanto a las disposiciones establecidas en los Capítulos 2 y 3 del Proyecto de Ley 335 de 2025 Cámara, que comprenden la Difusión de programas de capacitación, apoyo y fortalecimiento empresarial e Impulso al desarrollo productivo, económico y social, respectivamente, y siempre que no constituyan vicios de carácter constitucional, se considera que la disposición de estos programas puede ser beneficiosa para la industria, en especial para el segmento de empresas pyme.

La literatura dispone de evidencia sobre los resultados de facilitar el acceso al financiamiento y capacitación técnica pueden contribuir al desarrollo productivo de la industria. Por ejemplo, el acceso de las pymes a líneas de crédito -tanto de corto como de mediano y largo plazo- tiene efectos positivos sostenidos sobre su desempeño: comprar más insumos (+14%), producir más (+6%) y aumentar el empleo (entre 4% y 24%), asimismo, el financiamiento dedicado a proyectos de inversión y adquisición de bienes de capital como maquinaria y equipo, permiten a las pymes incrementar su producción y, facilitan la reconversión y modernización de sus procesos productivos, lo que abre la posibilidad de ingresar a nuevos segmentos de mercado. Además, el acceso inicial al crédito facilita obtener nuevos financiamientos en el futuro, generando un círculo virtuoso de crecimiento empresarial. En la misma línea, la reducción de riesgo crediticio a través de productos financieros como garantías permiten que las fuentes de financiamiento brinden mejores condiciones crediticias a las pymes, tanto en plazo como en monto. Los estudios disponibles muestran que el acceso a estas garantías parciales y avales aumentan la probabilidad de que las pymes accedan a un crédito, el monto del préstamo que reciben (17%), los gastos en investigación y desarrollo (8%), la inversión en activos fijos (6%), la producción (6%), el empleo (4%-17%) e, incluso, la productividad total de los factores (5%) (Corporación Andina de Fomento).

Respecto a capacitaciones o asistencia técnica, un estudio del Banco Mundial que analiza este tipo de programas en América Latina señala que las capacitaciones y asistencia técnica, que incluyen mejorar habilidades de la actividad, gestión y procesos administrativos, conocimiento de acceso a financiamiento o de incorporación de tecnología, sí pueden mejorar desempeño, productividad, exportaciones y gestión empresarial, pero sus resultados dependen del sector, el tamaño de la empresa y la calidad del diseño del programa y el método de evaluación aplicado. Por lo que las directrices para su implementación deben estar guiadas por una entidad experta.

En términos del sector de productos textiles o relacionados con el sector de interés de la iniciativa legislativa de la que trata esta ponencia, la fabricación

de productos textiles está entre los sectores con más altos multiplicadores de producción y empleo, lo que implica que por cada peso invertido el sector, se incrementa la producción en 2, 3 pesos y por cada mil millones de pesos de aumento en la producción, se generan 37 empleos ([Conpes 4129 de 2023](#)).

Tabla 6. Multiplicadores de empleo y producción para los sectores económicos relacionados con las apuestas productivas de esta política.

Apuesta productiva	Sectores económicos asociados	Multiplicadores	
		Producción (pesos)	Empleo (número de empleos)
Transición energética justa	Aparatos y equipo eléctricos	2,3	18
	Vehículos automotores y sus piezas	2,6	18
Agro-industrialización y soberanía alimentaria	Estandarización de alimentos y bebidas	2,4	25
	Fabricación de productos textiles	2,3	37
Reindustrialización en el sector salud	Agropecuario	1,7	36
	Ganadería	2,1	36
Reindustrialización para la defensa y la paz	Productos farmacéuticos	2,2	10
	Atención de la salud humana	2	17
Reindustrialización para la defensa y la paz	Fabricación de equipo de transporte	2,6	18

Puente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información del DANE (2023).

Fuente: Conpes 4129 de 2023.

Finalmente, otra propuesta del Proyecto de Ley en cuestión es la creación del *Fondo Banco Emprende Moda* para ejecutar y/o financiar emprendimiento del sector de marroquinería, cuero, calzado, textil y confecciones. En paralelo, se sabe que la Política de Industrialización estableció la creación del *Fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida (FCPMV)* -creado a partir del [Decreto número 0049 de 2024](#), destinado a movilizar recursos de largo plazo para sectores industriales y estratégico a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dada la existencia de dicho fondo, se considera más eficiente anclar la fuente de recursos para los objetivos del *Fondo Banco Emprende Moda propuesto en el PL 335/2025C* a la subcuenta de Transición Energética e Industrial del *FCPMV*, de modo que se aprovechan los recursos dispuestos por la política de reindustrialización, y se mitiga el riesgo de

no contar con las fuentes de recursos propuestos en el Proyecto de Ley (ej. Sistema General de Participaciones, Recursos del Sistema General de Regalías, Cooperación internacional, entre otros).

A modo de resumen, dadas las consideraciones expuestas anteriormente sobre los tres Capítulos que componen el Proyecto de Ley 335 de 2025 Cámara, y con todo el ánimo de contribuir positivamente a la iniciativa legislativa, se propone la eliminación del Capítulo 1 del proyecto de ley de referencia, y la conservación de los Capítulos 2 y 3 con algunos matices que incorporen la anterior exposición.

IV. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5^a de 1992 (Reglamento del Congreso), conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no presenta un conflicto de interés en los Congresistas para que participen en su trámite, dado su alcance particular y concreto.

Esto, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo parlamentario para declararse impedido por advertir que la ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

De acuerdo con lo anterior, se presume que no hay motivos que puedan configurar un conflicto de interés en los ponentes de este proyecto de ley.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En aras de contribuir al mejoramiento del presente proyecto de ley y revisado con diferentes actores del sector, se realizan las siguientes modificaciones al texto inicial.

Pliego de modificaciones		
Proyecto de ley radicado para primer debate	Texto propuesto ponencia primer debate	Observación
Texto propuesto en proyecto de ley por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.	Texto propuesto ponencia primer debate del Proyecto de Ley por medio del cual se crean medidas para la protección, el fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.	Se ajusta el título del proyecto de acuerdo con el contenido y alcance de las disposiciones propuestas.
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto crear medidas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones mediante la imposición de métodos de adquisición obligatoria por parte de las entidades de la Administración Pública y de Servicios Públicos Domiciliarios de carácter público, o donde el Estado tenga más del 50% de sus acciones. Además, se promoverá el desarrollo de políticas y programas inclusivos que fortalezcan la capacidad de producción y comercialización de los productos de manera eficiente, mejoren las condiciones de mercado, reduzcan los costos de producción y proporcionen acceso a tecnologías y equipos modernos que aumenten la productividad de manera sostenible.	Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene como objeto crear medidas de protección, fomento, fortalecimiento y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones mediante la imposición de métodos de adquisición obligatoria por parte de las entidades de la Administración Pública y de Servicios Públicos Domiciliarios de carácter público, o donde el Estado tenga más del 50% de sus acciones: Además, se La presente ley tiene como objeto promoverá el desarrollo de políticas y programas inclusivos que fortalezcan la capacidad de producción y comercialización de los productos de manera eficiente, mejoren las condiciones de mercado, reduzcan los costos de producción y proporcionen acceso a tecnologías y equipos modernos que aumenten la productividad de manera sostenible.	Se ajusta el objeto del proyecto de acuerdo con el contenido y alcance de las disposiciones propuestas

Pliego de modificaciones		
Proyecto de ley radicado para primer debate	Texto propuesto ponencia primer debate	Observación
Capítulo I Compra Pública	Capítulo I Compra Pública	Eliminar Capítulo 1 dada la incompatibilidad con la Constitución
Artículo 2º. Entidades públicas. Entiéndase por entidades de la Administración Pública, aquellas a las que se refiere el artículo 38, 39 y 40 de la ley 489 de 1998, incluidas las de regímenes especiales.	Artículo 2º. Entidades públicas. Entiéndase por entidades de la Administración Pública, aquellas a las que se refiere el artículo 38, 39 y 40 de la ley 489 de 1998, incluidas las de regímenes especiales.	Eliminar artículos del Capítulo 1
Artículo 3º. Obligatoriedad de compra nacional. Las entidades públicas están obligadas a adquirir para el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de normas legales productos o mercancías de la marroquinería, calzado, textil y de confecciones de la industria nacional. Parágrafo. Los contratistas del Estado tienen la obligación para el cumplimiento del objeto del contrato y cumplimiento de normas legales, adquirir los productos o mercancías de la marroquinería, el calzado, textil y de confecciones de la industria nacional.	Artículo 3º. Obligatoriedad de compra nacional. Las entidades públicas están obligadas a adquirir para el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de normas legales productos o mercancías de la marroquinería, calzado, textil y de confecciones de la industria nacional. Parágrafo. Los contratistas del Estado tienen la obligación para el cumplimiento del objeto del contrato y cumplimiento de normas legales, adquirir los productos o mercancías de la marroquinería, el calzado, textil y de confecciones de la industria nacional.	Eliminación de artículos del Capítulo 1
Artículo 4º. Interpretación. Para la correcta interpretación de esta ley se utilizarán las definiciones dadas por los Reglamentos técnicos expedidos por la Superintendencia de Industria y Comercio.	Artículo 4º. Interpretación. Para la correcta interpretación de esta ley se utilizarán las definiciones dadas por los Reglamentos técnicos expedidos por la Superintendencia de Industria y Comercio.	Eliminación de artículos del Capítulo 1
Artículo 5º. Beneficiarios. Esta ley beneficiará al sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones del país, fomentando su desarrollo y crecimiento, y promoviendo la adquisición de sus productos por parte de las entidades de la administración pública, así como de las empresas de servicios públicos domiciliarios.	Artículo 5º. Beneficiarios. Esta ley beneficiará al sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones del país, fomentando su desarrollo y crecimiento, y promoviendo la adquisición de sus productos por parte de las entidades de la administración pública, así como de las empresas de servicios públicos domiciliarios.	Eliminación de artículos del Capítulo 1
Artículo 6º. Prohibiciones. Queda prohibido que las entidades de la Administración Pública y de servicios públicos domiciliarios de carácter público o donde el Estado tenga más del 50% de sus acciones, adquieran productos del sector de la marroquinería, el calzado, textil y de confecciones para el desarrollo de sus actividades no producidos por empresas de carácter nacional. Parágrafo Primero. Las entidades públicas, así como los contratistas del Estado únicamente podrán adquirir productos o mercancías importadas para el desarrollo de las actividades de marroquinería, calzado, textil y confecciones, cuando la industria nacional no los produzca; o que, produciéndose, estos no cumplan con las especificaciones y características requeridas. Este hecho deberá certificarse por la entidad compradora y de ella enviará copia a la Procuraduría General de la Nación y a la entidad territorial correspondiente. Parágrafo Segundo. El sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones nacionales tendrá la obligación de utilizar la materia prima producida en el país, salvo en los casos en que esta no tenga oferta nacional. Condición que deberá probar mediante certificación que el oferente expida.	Artículo 6º. Prohibiciones. Queda prohibido que las entidades de la Administración Pública y de servicios públicos domiciliarios de carácter público o donde el Estado tenga más del 50% de sus acciones, adquieran productos del sector de la marroquinería, el calzado, textil y de confecciones para el desarrollo de sus actividades no producidos por empresas de carácter nacional. Parágrafo Primero. Las entidades públicas, así como los contratistas del Estado únicamente podrán adquirir productos o mercancías importadas para el desarrollo de las actividades de marroquinería, calzado, textil y confecciones, cuando la industria nacional no los produzca; o que, produciéndose, estos no cumplan con las especificaciones y características requeridas. Este hecho deberá certificarse por la entidad compradora y de ella enviará copia a la Procuraduría General de la Nación y a la entidad territorial correspondiente. Parágrafo Segundo. El sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones nacionales tendrá la obligación de utilizar la materia prima producida en el país, salvo en los casos en que esta no tenga oferta nacional. Condición que deberá probar mediante certificación que el oferente expida.	Eliminación de artículos del Capítulo 1.
Artículo 7º. La contratación deberá sujetarse a todo lo señalado en las normas de contratación aplicables a las entidades obligadas con esta ley, así como en sus respectivos manuales de contratación, en la que solo participará la industria nacional.	Artículo 7º. La contratación deberá sujetarse a todo lo señalado en las normas de contratación aplicables a las entidades obligadas con esta ley, así como en sus respectivos manuales de contratación, en la que solo participará la industria nacional.	Eliminación de artículos del Capítulo 1.

Pliego de modificaciones		
Proyecto de ley radicado para primer debate	Texto propuesto ponencia primer debate	Observación
<p>Artículo 8º. Definición de productos o mercancías nacionales. Los productos o mercancías a los que se refiere esta ley son aquellos producidos por personas naturales colombianas o residentes en Colombia, y las jurídicas constituidas de conformidad con la legislación colombiana y cuyo domicilio sea en el país y el producto o mercancía sea producido con materia prima de origen nacional, salvo los casos en los que esta no se encuentre en el mercado nacional o su calidad no corresponda con las exigidas para la elaboración del producto.</p> <p>En los contratos que deban cumplirse fuera del territorio nacional, un producto es nacional si es producido por una persona natural colombiana o jurídica, constituida de conformidad con la legislación colombiana.</p>	<p>Artículo 8º. Definición de productos o mercancías nacionales. Los productos o mercancías a los que se refiere esta ley son aquellos producidos por personas naturales colombianas o residentes en Colombia, y las jurídicas constituidas de conformidad con la legislación colombiana y cuyo domicilio sea en el país y el producto o mercancía sea producido con materia prima de origen nacional, salvo los casos en los que esta no se encuentre en el mercado nacional o su calidad no corresponda con las exigidas para la elaboración del producto.</p> <p>En los contratos que deban cumplirse fuera del territorio nacional, un producto es nacional si es producido por una persona natural colombiana o jurídica, constituida de conformidad con la legislación colombiana:</p>	Eliminación de artículos del Capítulo 1.
<p>Artículo 9º. Manuales de Contratación. Las entidades de la Administración Pública y de servicios públicos domiciliarios de carácter público o en las empresas en las que el Estado posea más del 50% de sus acciones, deberán actualizar sus manuales de contratación para que resulten acordes con lo señalado en esta ley.</p>	<p>Artículo 9º. Manuales de Contratación. Las entidades de la Administración Pública y de servicios públicos domiciliarios de carácter público o en las empresas en las que el Estado posea más del 50% de sus acciones, deberán actualizar sus manuales de contratación para que resulten acordes con lo señalado en esta ley.</p>	Eliminación de artículos del Capítulo 1.
<p>Artículo 10. Condiciones del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones, para beneficiarse de esta ley. Quienes pretendan beneficiarse de esta ley, deberán cumplir con todas las exigencias de orden para su funcionamiento, así como el cumplimiento de los requerimientos ambientales en sus procesos productivos y no haber suscrito un acuerdo marco de precios que se encuentre vigente.</p>	<p>Artículo 10. Condiciones del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones, para beneficiarse de esta ley. Quienes pretendan beneficiarse de esta ley, deberán cumplir con todas las exigencias de orden para su funcionamiento, así como el cumplimiento de los requerimientos ambientales en sus procesos productivos y no haber suscrito un acuerdo marco de precios que se encuentre vigente.</p>	Eliminación de artículos del Capítulo 1.
<p>Artículo 11. Obligatoriedad de la compra pública. Incurrirá en el delito de celebración indebida de contratos el servidor público que omite el cumplimiento de esta ley.</p>	<p>Artículo 11. Obligatoriedad de la compra pública. Incurrirá en el delito de celebración indebida de contratos el servidor público que omite el cumplimiento de esta ley.</p>	Eliminación de artículos del Capítulo 1.
<p>Artículo 12. Requisito Especial. Será requisito esencial para beneficiarse de esta ley cumplir con las normas laborales, así como las de orden tributario.</p>	<p>Artículo 12. Requisito Especial. Será requisito esencial para beneficiarse de esta ley cumplir con las normas laborales, así como las de orden tributario.</p>	Eliminación de artículos del Capítulo 1.
<p>Artículo 13. Colombia Compra Eficiente. La Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, verificará el cumplimiento de esta ley y pondrá en conocimiento de los órganos de control y la Fiscalía General de la Nación su incumplimiento.</p>	<p>Artículo 13. Colombia Compra Eficiente. La Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, verificará el cumplimiento de esta ley y pondrá en conocimiento de los órganos de control y la Fiscalía General de la Nación su incumplimiento:</p>	Eliminación de artículos del Capítulo 1.
<p>Artículo 14. Tratados de Libre Comercio. Quedan exceptuadas las compras de estos artículos solo en los casos en que Colombia ha suscrito un Tratado de Libre Comercio relacionado con la materia.</p>	<p>Artículo 14. Tratados de Libre Comercio. Quedan exceptuadas las compras de estos artículos solo en los casos en que Colombia ha suscrito un Tratado de Libre Comercio relacionado con la materia:</p>	Eliminación de artículos del Capítulo 1.
<p>Artículo 15. Obligaciones a cargo del Estado. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de las tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Servicio Nacional de Aprendizaje - Sena; y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, prestarán todo su apoyo al sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confección, para garantizar su desarrollo y participación en los procesos de comercialización de sus productos en los términos planteados en esta ley.</p>	<p>Artículo 15. Obligaciones a cargo del Estado. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de las tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Servicio Nacional de Aprendizaje - Sena; y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, prestarán todo su apoyo al sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confección, para garantizar su desarrollo y participación en los procesos de comercialización de sus productos en los términos planteados en esta ley.</p>	Eliminación de artículos del Capítulo 1.

Pliego de modificaciones		
Proyecto de ley radicado para primer debate	Texto propuesto ponencia primer debate	Observación
Parágrafo. Para tales fines, adelantarán, entre otros, programas de acompañamiento detallado, de formalización, de industrialización, así como de capacitación a los empresarios y comerciantes del sector en cuestión de la presente Ley, a fin de garantizar su correcta inclusión en los procesos de contratación pública.	Parágrafo. Para tales fines, adelantarán, entre otros, programas de acompañamiento detallado, de formalización, de industrialización, así como de capacitación a los empresarios y comerciantes del sector en cuestión de la presente Ley, a fin de garantizar su correcta inclusión en los procesos de contratación pública.	
Capítulo II Difusión de programas de capacitación, apoyo y fortalecimiento empresarial	Capítulo II Difusión de programas de capacitación, apoyo y fortalecimiento empresarial	Nueva numeración del Capítulo.
Artículo 16. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) Centro de Manufacturas en Textiles y Cuero, difundirá su oferta institucional a nivel nacional en formación técnica y tecnológica para la industria de la moda, además de servicios de apoyo empresarial, para fortalecer la mano de obra joven especializada, en especial en las principales zonas del país donde se desarrolle el sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones.	Artículo 162º. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) Centro de Manufacturas en Textiles y Cuero, difundirá su oferta institucional a nivel nacional en formación técnica y tecnológica para la industria de la moda, además de servicios de apoyo empresarial, para fortalecer la mano de obra joven especializada, en especial en las principales zonas del país donde se desarrolle el sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones.	Nueva numeración del artículo.
Artículo 17. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en busca de aumentar la productividad y competitividad del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones, difundirá los programas de capacitación, apoyo y fortalecimiento empresarial para empresas del Sistema de Moda, liderado por Colombia Productiva para producir más, con mejor calidad y mayor valor agregado. Parágrafo. A los diferentes actores de la Industria del Sistema Moda del país, se les capacitará y asesorará los diferentes paquetes de soluciones financieras para el sector y de esta manera facilitar el desarrollo empresarial de las MiPyMes, mediante la productividad, la competitividad y la internacionalización ofreciendo portafolios de productos y servicios que ofrezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	Artículo 173º. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en busca de aumentar la productividad y competitividad del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones, difundirá los programas de capacitación, apoyo y fortalecimiento empresarial para empresas del Sistema de Moda, liderado por Colombia Productiva para producir más, con mejor calidad y mayor valor agregado. Parágrafo. A los diferentes actores de la Industria del Sistema Moda del país, se les capacitará y asesorará los diferentes paquetes de soluciones financieras para el sector y de esta manera facilitar el desarrollo empresarial de las MiPyMes, mediante la productividad, la competitividad y la internacionalización ofreciendo portafolios de productos y servicios que ofrezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	Nueva numeración del artículo.
Capítulo III Impulso al desarrollo productivo, económico y social	Capítulo III Impulso al desarrollo productivo, económico y social	Nueva numeración del Capítulo.
Artículo 18. Programa de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará un programa de maquinaria para el desarrollo del sector de marroquinería, cuero, calzado y textil.	Artículo 184º. Programa de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará un programa de maquinaria para el desarrollo del sector de marroquinería, cuero, calzado y textil.	Nueva numeración del artículo.
Artículo 19. Fases del programa de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones. El programa deberá establecer como mínimo las siguientes fases: a) Diagnóstico. Mediante el cual se deben identificar las necesidades de los emprendimientos, tales como la asistencia técnica, maquinaria, insumos, equipos, manejo de recursos y tratamiento de fabricación del producto, recorte, costura, etiquetado, empaquetado, entre otros, a fin de poder mejorar las condiciones de ingreso y productividad de los jóvenes, mujeres y trabajadores de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones.	Artículo 195º. Fases del programa de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones. El programa deberá establecer como mínimo las siguientes fases: a) Diagnóstico. Mediante el cual se deben identificar las necesidades de los emprendimientos, tales como la asistencia técnica, maquinaria, insumos, equipos, manejo de recursos y tratamiento de fabricación del producto, recorte, costura, etiquetado, empaquetado, entre otros, a fin de poder mejorar las condiciones de ingreso y productividad de los jóvenes, mujeres y trabajadores de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones.	Nueva numeración del artículo.

Pliego de modificaciones		
Proyecto de ley radicado para primer debate	Texto propuesto ponencia primer debate	Observación
<p>b) Asociatividad. El programa debe fomentar y promover la asociatividad como herramienta fundamental para el desarrollo económico, social y cultural del país; establecerá las bases legales que impulsen la colaboración entre distintos actores, ya sean personas naturales o jurídicas, con el fin de fortalecer la cooperación.</p> <p>c) Ruta de ingresos y precios. Por medio del cual se debe establecer una ruta de mejores ingresos y precios justos para los productores, identificando y generando el encadenamiento con la demanda.</p> <p>d) Acompañamiento. Este programa debe contener una línea de acompañamiento específica para jóvenes, mujeres y adultos mayores y trabajadores de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones a los emprendimientos.</p>	<p>b) Asociatividad. El programa debe fomentar y promover la asociatividad como herramienta fundamental para el desarrollo económico, social y cultural del país; establecerá las bases legales que impulsen la colaboración entre distintos actores, ya sean personas naturales o jurídicas, con el fin de fortalecer la cooperación.</p> <p>c) Ruta de ingresos y precios. Por medio del cual se debe establecer una ruta de mejores ingresos y precios justos para los productores, identificando y generando el encadenamiento con la demanda.</p> <p>d) Acompañamiento. Este programa debe contener una línea de acompañamiento específica para jóvenes, mujeres y adultos mayores y trabajadores de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones a los emprendimientos.</p>	
<p>Artículo 20. Bancos de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones - Banco Emprende Moda. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará y creará el Bancos de Maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones - Banco Emprende Moda para todos los municipios del país, para ellos dispondrá de los elementos necesarios para su cabal cumplimiento.</p> <p>Parágrafo primero. El Ministerio deberá realizar los estudios necesarios para determinar qué tipo de maquinaria se entregará a cada municipio de acuerdo a la vocación de marroquinería, cuero calzado, textil y de confección conforme al territorio, de igual forma se encargará de revisar y auditar la correcta administración de los bancos de maquinaria por parte de las entidades territoriales. Este programa deberá contar con asistencia técnica para su ejecución en los municipios, así como una línea especializada para lograr la distribución de los productos.</p> <p>Parágrafo segundo. En virtud del diagnóstico, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con los municipios determinarán el procedimiento jurídico o la operación para realizar la entrega de la maquinaria en calidad de leasing, comodato, subsidio en espacio, entre otras, dependiendo de la necesidad del emprendimiento.</p> <p>Parágrafo tercero. Se aplicarán criterios que garanticen la industria y equidad, dando especial consideración a jóvenes, mujeres y adultos mayores.</p> <p>Parágrafo cuarto. Las Gobernaciones tendrán la facultad de participar en programas que promuevan la asistencia técnica e innovación, con el objetivo de fortalecer el desarrollo de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones en sus respectivas jurisdicciones.</p>	<p>Artículo 206º. Bancos de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones - Banco Emprende Moda. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará y creará el Bancos de Maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones - Banco Emprende Moda para todos los municipios del país, para ellos dispondrá de los elementos necesarios para su cabal cumplimiento.</p> <p>Parágrafo primero. El Ministerio deberá realizar los estudios necesarios para determinar qué tipo de maquinaria se entregará a cada municipio de acuerdo a la vocación de marroquinería, cuero calzado, textil y de confección conforme al territorio, de igual forma se encargará de revisar y auditar la correcta administración de los bancos de maquinaria por parte de las entidades territoriales. Este programa deberá contar con asistencia técnica para su ejecución en los municipios, así como una línea especializada para lograr la distribución de los productos.</p> <p>Parágrafo segundo. En virtud del diagnóstico, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con los municipios determinarán el procedimiento jurídico o la operación para realizar la entrega de la maquinaria en calidad de leasing, comodato, subsidio en espacio, entre otras, dependiendo de la necesidad del emprendimiento.</p> <p>Parágrafo tercero. Se aplicarán criterios que garanticen la industria y equidad, dando especial consideración a jóvenes, mujeres y adultos mayores.</p> <p>Parágrafo cuarto. Las Gobernaciones tendrán la facultad de participar en programas que promuevan la asistencia técnica e innovación, con el objetivo de fortalecer el desarrollo de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones en sus respectivas jurisdicciones.</p>	Nueva numeración del artículo y ajuste de redacción.

Pliego de modificaciones		
Proyecto de ley radicado para primer debate	Texto propuesto ponencia primer debate	Observación
<p>Artículo 21. Fondo Banco Emprende Moda. Créase el Fondo Nacional de Maquinaria para el Emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones - Banco Emprende Moda, como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el propósito de ejecutar la compra y/o financiar los Bancos Emprende Moda del país, este fondo podrá ser financiado, entre otras, por las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones 3. Recursos de cooperación internacional. 4. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales. 5. Recursos del Sistema General de Regalías. 	<p>Artículo 21 7º. Fondo Financiación Banco Emprende Moda. Créase el Fondo Nacional de Maquinaria para el Emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones - Banco Emprende Moda, como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el propósito de ejecutar la compra y/o financiar los Bancos Emprende Moda del país, este fondo podrá ser financiado, entre otras, por las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones 3. Recursos de cooperación internacional. 4. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales. 5. Recursos del Sistema General de Regalías. <p><u>La financiación de los Bancos de Maquinaria para el Emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y confecciones - Banco Emprende Moda se realizará con cargo a la subcuenta de Transición Energética e Industrial del Fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida (FCPMV), creado mediante el Decreto 0049 de 2024, así como con otras fuentes de recursos que se gestionen conforme a la normatividad vigente.</u></p> <p><u>Los recursos del FCPMV destinados a esta finalidad serán administrados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los lineamientos definidos por la política de reindustrialización.</u></p> <p><u>Parágrafo.</u> El Gobierno nacional podrá complementar esta financiación mediante recursos de cooperación internacional, donaciones y otras fuentes compatibles con la naturaleza y objeto del programa, o el Presupuesto General de la Nación, sin que se genere un nuevo fondo ni una cuenta especial adicional a las previstas en el FCPMV.</p>	<p>Nueva numeración del artículo Asociar la financiación de “Bancos de maquinaria...” al <i>Fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida propuesta en la Política de Reindustrialización: Conpes 4129 de 2023, en la subcuenta de Transición Energética e Industrial</i> (fondo creado formalmente por el Decreto número 0049 de 2024).</p>
<p>Artículo 22. Herramienta Tecnológica para el acceso a Precios. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia, implementará una herramienta tecnológica gratuita que brinde a los productores y comercializadores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones información actualizada sobre los precios de los productos en distintos mercados locales y regionales.</p> <p>Parágrafo. La aplicación proporcionará datos detallados, incluyendo variaciones por temporada, ubicación geográfica y demanda del mercado, así como tendencias históricas, para ayudar a los productores y comercializadora a tomar decisiones informadas. El gobierno, en colaboración con el sector privado, se encargará de recopilar y actualizar la información necesaria, garantizando su veracidad y precisión.</p>	<p>Artículo 22-8º. Herramienta Tecnológica para el acceso a Precios. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia, implementará una herramienta tecnológica gratuita que brinde a los productores y comercializadores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones información actualizada sobre los precios de los productos en distintos mercados locales y regionales.</p> <p>Parágrafo. La aplicación proporcionará datos detallados, incluyendo variaciones por temporada, ubicación geográfica y demanda del mercado, así como tendencias históricas, para ayudar a los productores y comercializadora a tomar decisiones informadas. El gobierno, en colaboración con el sector privado, se encargará de recopilar y actualizar la información necesaria, garantizando su veracidad y precisión.</p>	<p>Nueva numeración del artículo.</p>

Pliego de modificaciones		
Proyecto de ley radicado para primer debate	Texto propuesto ponencia primer debate	Observación
Artículo 23. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Artículo 23-9º. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Nueva numeración del artículo.

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas anteriormente, solicitamos de manera respetuosamente a los honorables Representantes que integran la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y **APROBAR**, el **Proyecto de Ley número 335 de 2025 Cámara, 77 de 2024 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones con PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES.**

Cordialmente,



TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 335 DE 2025 CÁMARA, 77 DE 2024 SENADO

por medio del cual se crean medidas para el fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto promover el desarrollo de políticas y programas inclusivos que fortalezcan la capacidad de producción y comercialización de los productos de manera eficiente, mejoren las condiciones de mercado, reduzcan los costos de producción y proporcionen acceso a tecnologías y equipos modernos que aumenten la productividad de manera sostenible.

CAPÍTULO I

Difusión de programas de capacitación, apoyo y fortalecimiento empresarial

Artículo 2º. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) - Centro de Manufacturas en Textiles y Cuero, difundirá su oferta institucional a nivel nacional en formación técnica y tecnológica para la industria de la moda, además de servicios de apoyo empresarial, para fortalecer la mano de obra joven especializada, en especial en las principales zonas del país donde

se desarrolle el sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones.

Artículo 3º. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en busca de aumentar la productividad y competitividad del sector de la marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones, difundirá los programas de capacitación, apoyo y fortalecimiento empresarial para empresas del Sistema de Moda, liderado por Colombia Productiva para producir más, con mejor calidad y mayor valor agregado.

Parágrafo. A los diferentes actores de la Industria del Sistema Moda del país, se les capacitará y asesorará los diferentes paquetes de soluciones financieras para el sector y de esta manera facilitar el desarrollo empresarial de las MiPyMES, mediante la productividad, la competitividad y la internacionalización ofreciendo portafolios de productos y servicios que ofrezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Artículo 4º. Programa de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará un programa de maquinaria para el desarrollo del sector de marroquinería, cuero, calzado y textil.

Artículo 5º. Fases del programa de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones. El programa deberá establecer como mínimo las siguientes fases:

- a) **Diagnóstico.** Mediante el cual se deben identificar las necesidades de los emprendimientos, tales como la asistencia técnica, maquinaria, insumos, equipos, manejo de recursos y tratamiento de fabricación del producto, recorte, costura, etiquetado, empaquetado, entre otros, a fin de poder mejorar las condiciones de ingreso y productividad de los jóvenes, mujeres y trabajadores de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones.
- b) **Asociatividad.** El programa debe fomentar y promover la asociatividad como herramienta fundamental para el desarrollo económico, social y cultural del país; establecerá las bases legales que impulsen la colaboración entre distintos actores, ya sean personas naturales o jurídicas, con el fin de fortalecer la cooperación.
- c) **Ruta de ingresos y precios.** Por medio del cual se debe establecer una ruta de mejores ingresos y precios justos para los productores, identificando y generando el encadenamiento con la demanda.

d) Acompañamiento. Este programa debe contener una línea de acompañamiento específica para jóvenes, mujeres y adultos mayores y trabajadores de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones a los emprendimientos

Artículo 6°. Bancos de maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones - Banco Emprende Moda. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará y creará el Bancos de Maquinaria para el emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones - Banco Emprende Moda para todos los municipios del país, para ellos dispondrá de los elementos necesarios para su cabal cumplimiento.

Parágrafo primero. El Ministerio deberá realizar los estudios necesarios para determinar qué tipo de maquinaria se entregará a cada municipio de acuerdo con la vocación de marroquinería, cuero calzado, textil y de confección conforme al territorio, de igual forma se encargará de revisar y auditar la correcta administración de los bancos de maquinaria por parte de las entidades territoriales. Este programa deberá contar con asistencia técnica para su ejecución en los municipios, así como una línea especializada para lograr la distribución de los productos.

Parágrafo segundo. En virtud del diagnóstico, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con los municipios determinarán el procedimiento jurídico o la operación para realizar la entrega de la maquinaria en calidad de leasing, comodato, subsidio en espacio, entre otras, dependiendo de la necesidad del emprendimiento.

Parágrafo tercero. Se aplicarán criterios que garanticen la industria y equidad, dando especial consideración a jóvenes, mujeres y adultos mayores.

Parágrafo cuarto. Las Gobernaciones tendrán la facultad de participar en programas que promuevan la asistencia técnica e innovación, con el objetivo de fortalecer el desarrollo de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones en sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 7°. Financiación Banco Emprende Moda. La financiación de los Bancos de Maquinaria para el Emprendimiento de marroquinería, cuero, calzado, textil y confecciones - Banco Emprende Moda se realizará con cargo a la subcuenta de Transición Energética e Industrial del Fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida (FCPMV), creado mediante el Decreto número 0049 de 2024, así como con otras fuentes de recursos que se gestionen conforme a la normatividad vigente.

Los recursos del FCPMV destinados a esta finalidad serán administrados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los lineamientos definidos por la política de reindustrialización.

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá complementar esta financiación mediante recursos de cooperación internacional, donaciones y otras fuentes compatibles con la naturaleza y objeto del programa, o el Presupuesto General de la Nación, sin que se genere un nuevo fondo ni una cuenta especial adicional a las previstas en el FCPMV.

Artículo 8°. Herramienta Tecnológica para el Acceso a Precios. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia, implementará una herramienta tecnológica gratuita que brinde a los productores y comercializadores de marroquinería, cuero, calzado, textil y de confecciones información actualizada sobre los precios de los productos en distintos mercados locales y regionales.

Parágrafo. La aplicación proporcionará datos detallados, incluyendo variaciones por temporada, ubicación geográfica y demanda del mercado, así como tendencias históricas, para ayudar a los productores y comercializadora a tomar decisiones informadas. El Gobierno, en colaboración con el sector privado, se encargará de recopilar y actualizar la información necesaria, garantizando su veracidad y precisión.

Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE COLOMBIA
REPRESENTA A LA CÁMARA POR BOGOTÁ
PAÍS HISTÓRICO PDA

ESTA LEY SE ENVIÓ AL Poder Ejecutivo
PARA QUE SE LE DIERA EL TÍTULO DE
LEY, Y SE LE DIERA LA FORMA LEGAL PARA SU
APLICACIÓN. EL Poder Ejecutivo tiene 60 días
para enviar la respuesta correspondiente.

— — — — —


ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PARA SEGUNDO DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE
2025 CÁMARA**

por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2025

Honorable Representante

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Presidente

Comisión Tercera Cámara de Representantes.

Asunto: Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley número 195 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente,

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5^a de 1992 y atendiendo a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia positivo para segundo debate al Proyecto de Ley número 195 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



ÁNGELA MARÍA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



ARMANDO ANTONIO ZABALAÍN D'ARCE
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

I. ANTECEDENTES

El 5 de agosto de 2025, los honorables Representantes Ángela María Vergara González, Wadith Alberto Manzur Imbett, Nicolás Antonio Barguil Cubillos, Armando Antonio Zabalaín D'Arce, Andrés Guillermo Montes Calderón, Christian Munir Garcés Aljure y Saray Elena Robayo Bechara, en compañía de los honorables Senadores Diela Liliana Solarte Benavides, Liliana Esther Bitar Castilla y Óscar Barreto Quiroga; radicaron en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 195 de**

2025, “por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones” publicado en la gaceta del congreso número 1456 de 2025.

El día 12 de septiembre del año en curso, la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, designó mediante C.T.C.P. 3.3.-204-25 C como coordinadora a la Representante Ángela María Vergara González y como ponentes a los Representantes Wadith Alberto Manzur Imbett, Armando Antonio Zabalaín D'Arce, Saray Elena Robayo Bechara y Christian Munir Garcés Aljure.

El día 30 de septiembre del año en curso, fue radicada la ponencia de primer debate en la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, suscrita por los honorables Representantes Ángela María Vergara González, Wadith Alberto Manzur Imbett, Armando Antonio Zabalaín D'Arce, Saray Elena Robayo Bechara y Christian Munir Garcés Aljure.

El día 5 de noviembre del año en curso, el proyecto fue aprobado por unanimidad en primer debate en la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

II. OBJETO

El objeto de la presente ley es promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias relacionadas con retenciones no pagadas, mediante la implementación de un mecanismo voluntario que permita a los contribuyentes regularizar los valores no declarados junto con el 10% de las sanciones e intereses a que hubiere lugar, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal del país.

III. JUSTIFICACIÓN

Contexto macroeconómico actual - justificación de la necesidad de recursos fiscales nuevos

Colombia atraviesa un momento crítico en términos de su situación fiscal, con un déficit que ha aumentado significativamente en los últimos años, exacerbado por diversos factores internos y externos. El Gobierno ha reconocido la necesidad urgente de implementar medidas que aborden este déficit y aseguren la estabilidad económica del país, incluso llegando a proponer medidas contracíclicas en materia tributaria, de financiación, de atracción de inversión en infraestructura, energética, entre otras.

En 2023, la economía colombiana mostró signos de recuperación tras el impacto de la pandemia de COVID-19, con un crecimiento del PIB proyectado en un 3.2%. Sin embargo, este crecimiento se ha visto acompañado de desafíos fiscales significativos. La inflación se ha mantenido elevada, situándose en un 9.77% en diciembre de 2023, lo que ha afectado el poder adquisitivo de los hogares y ha complicado la gestión de la política monetaria.

El déficit fiscal de Colombia se ha convertido en una preocupación central para el gobierno. En 2023, el déficit fiscal alcanzó el 4.2% del PIB¹; en el año 2024, el déficit se ubicó 2.6 pp por encima de lo proyectado para el año 2023, ubicándose en el 6.8% del PIB². Por otro lado, el plan financiero para el 2025 publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público proyectó un déficit de 5,1% del PIB para 2025.

Este alto nivel de déficit ha sido impulsado por varios factores. En primer lugar, durante la pandemia, el Gobierno aumentó significativamente el gasto público para mitigar los efectos económicos y sociales. Aunque estas medidas fueron necesarias para proteger a los ciudadanos y mantener a flote la economía, incrementaron el nivel de endeudamiento del país. Este aumento del gasto incluyó subsidios, ayudas directas a las familias, y programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que fueron cruciales para evitar un colapso económico pero que también dejaron una huella profunda en las finanzas públicas.

En segundo lugar, la desaceleración económica resultante de la pandemia redujo la actividad comercial y, por ende, los ingresos fiscales. La reducción de la actividad económica afectó significativamente la recaudación de impuestos, creando un desequilibrio entre ingresos y gastos. La contracción en sectores clave como el turismo, la industria manufacturera y el comercio minorista redujo los ingresos por IVA, impuesto de renta y otros gravámenes, lo que agravó aún más la situación fiscal del país.

El impacto del déficit fiscal en la inversión ha sido notable. La incertidumbre económica y la percepción de un alto riesgo fiscal han llevado a una disminución en la inversión extranjera directa y en la confianza de los inversionistas locales. La calificación crediticia de Colombia fue rebajada por agencias internacionales, lo que aumentó el costo del financiamiento y limitó la capacidad del Gobierno para acceder a mercados internacionales de capital en condiciones favorables. Esta situación ha restringido la capacidad del Gobierno para realizar inversiones en infraestructuras esenciales,

educación y salud, áreas críticas para el desarrollo a largo plazo del país.

La necesidad de solucionar el déficit fiscal es urgente. La sostenibilidad fiscal es crucial para mantener la confianza de los inversionistas y asegurar un entorno macroeconómico estable. Sin medidas correctivas adecuadas, el déficit podría continuar aumentando, llevando a una mayor acumulación de deuda y a la posible pérdida de la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones financieras. Además, un déficit persistente podría obligar al Gobierno a implementar políticas de austeridad más severas en el futuro, lo que podría tener repercusiones negativas sobre el crecimiento económico y el bienestar social.

El contexto macroeconómico de Colombia está marcado por un déficit fiscal significativo [DB-C1], el cual, el Gobierno apuntó a cerrar en el año 2024 en un 5,6% del PIB frente al 4,3% del 2023, además, se esperaba que la deuda pública neta superara el 57% del PIB, lo que está por encima del ancla fiscal del 55%. Este panorama fiscal está en riesgo de empeorar debido a los desafíos en la recaudación tributaria y la creciente inclinación del Gobierno a expandir el gasto público, lo que podría poner en peligro el cumplimiento de la regla fiscal establecida. La baja en los ingresos se debe en parte a decisiones judiciales que han afectado la recaudación, especialmente en sectores como los hidrocarburos³.

Aunado a lo anterior, la implementación de medidas fiscales adecuadas es esencial para restaurar la estabilidad fiscal y económica del país, mejorar la confianza de los inversionistas y asegurar un crecimiento económico sostenido en el futuro.

Ahora bien, el análisis de las últimas reformas tributarias aprobadas, en las cuales se incluyó la herramienta de amnistías tributarias, y considerando la coyuntura actual de la economía colombiana, se observa un escenario complejo. El país enfrenta un déficit fiscal significativo que es imperativo recortar para asegurar la estabilidad económica a largo plazo. Además, la actividad industrial y las inversiones han disminuido, lo cual se traduce en menores ingresos fiscales para el país. Este contexto de debilitamiento económico y fiscal resalta la urgencia de medidas efectivas para aumentar la recaudación y mejorar la sostenibilidad fiscal.

En vista de esta situación, se requiere de un proyecto de ley que contemple un mecanismo excepcional para regularizar omisiones tributarias, alineado con su objetivo de optimizar la recuperación de recursos fiscales y mejorar la liquidez de los contribuyentes. Esta herramienta ha demostrado ser útil en las recientes reformas para incrementar los ingresos fiscales a corto plazo al permitir a los contribuyentes regularizar su situación tributaria con

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Resultados fiscales de 2023. Obtenido de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter>ShowProperty?nodeId=%2FContent%2FWCC_CLUSTER-236763%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

² Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Actualización plan financiero 2025. Obtenido de: [https://www.minhacienda.gov.co/documents/20119/1387286/Documento+Actualizaci%C3%B3n+Plan+Financiero+2025_v2.pdf/d75796db-b03f-c65d-c157-8ca795eec8a2?t=1742426883906#:~:text=De%20acuerdo%20con%20los%20analistas,sobre%20el%20tipo%20de%20cambio.&text=de%202023%20\(USDCOP%204.822\),,de%202023%20\(USDCOP%204.328\).&text=anterior.,inter%C3%A9s%20entre%20Colombia%20y%20EE.](https://www.minhacienda.gov.co/documents/20119/1387286/Documento+Actualizaci%C3%B3n+Plan+Financiero+2025_v2.pdf/d75796db-b03f-c65d-c157-8ca795eec8a2?t=1742426883906#:~:text=De%20acuerdo%20con%20los%20analistas,sobre%20el%20tipo%20de%20cambio.&text=de%202023%20(USDCOP%204.822),,de%202023%20(USDCOP%204.328).&text=anterior.,inter%C3%A9s%20entre%20Colombia%20y%20EE.)

³ Frontier view Part of Fiscal Note, Juan Vélez. 21 de marzo de 2024. Tomado de: <https://frontierview.com/insights/colombia-is-on-the-verge-of-missing-its-fiscal-rule/>.

incentivos y reducciones de sanciones. Además, la inclusión de este tipo de mecanismos podría facilitar la ampliación de la base impositiva y promover un mayor cumplimiento fiscal. En conclusión, la coyuntura económica y fiscal actual sugiere que el Proyecto incluya un esquema de regularización fiscal como una medida estratégica para fortalecer la sostenibilidad fiscal y dinamizar la economía.

Por último, es necesario abordar la injerencia que tiene en este asunto el tipo penal establecido en el artículo 402 del Código Penal. La disociación entre el período de firmeza de las declaraciones tributarias y el término de prescripción del delito de omisión del agente retenedor, subraya la necesidad de introducir una amnistía fiscal con la finalidad de generar incentivos para que los contribuyentes del impuesto de renta que omitieron la declaración de retenciones en la fuente u otras obligaciones tributarias, en años sobre los que ya operó la firmeza de sus declaraciones pero sobre los que penden un potencial riesgo penal, puedan regularizar su situación sin riesgo y generando recursos fiscales adicionales para el Estado colombiano.

Conforme al artículo 714 del Estatuto Tributario, las declaraciones tributarias alcanzan firmeza dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha del vencimiento para declarar, a partir de los cuales tanto la administración tributaria como el contribuyente quedan impedidos para modificar la declaración⁴. Sin embargo, el delito de omisión de agente retenedor contenido en el artículo 402 del Código Penal, de acuerdo a las reglas contenidas en el artículo 83 del mismo código, prescribe en un período de 13 años y 6 meses; situación que genera una brecha de más de 10 años, durante los cuales el contribuyente sigue expuesto a la acción penal.

Este desfase temporal tiene implicaciones significativas tanto para la administración tributaria como para los contribuyentes. Para la administración, se pierde la capacidad de exigir obligaciones tributarias una vez transcurrido el término de firmeza, mientras que el contribuyente queda en una situación vulnerable, sin la posibilidad de corregir errores pasados, pero expuesto a sanciones penales por un período prolongado. Por su parte, la Nación no cuenta con los instrumentos necesarios para detectar esas omisiones sobre períodos fiscales anteriores a los 3 años, para buscar cominar el pago de aquellas obligaciones, perdiendo así recursos fiscales sustanciales.

En este contexto, la implementación de una amnistía fiscal se presenta como una solución eficaz para abordar estas problemáticas en la medida en que incentiva el pago de deudas por los contribuyentes,

⁴ Al respecto, la Sentencia del 16707 del 19 de agosto de 2010, Sección Cuarta del Consejo de Estado, dispone que: “En efecto, mientras corre el término de firmeza, la administración y el administrado pueden adelantar las actuaciones para la determinación correcta del tributo, pero una vez ocurrida la firmeza ya el tributo se vuelve indiscutible, es decir, no puede modificarse de ninguna manera”.

que de por sí son de difícil detección, liquidación y cobro por parte de la Hacienda colombiana. Así, una medida de esta naturaleza permitiría al Estado recaudar ingresos adicionales por obligaciones tributarias que, de otro modo, no serían exigibles debido al vencimiento de los términos legales. Esto fortalecería la recaudación fiscal y contribuiría a la estabilidad financiera del país.

Finalmente, ofrecería a los contribuyentes la oportunidad de regularizar su situación fiscal mediante el pago de las obligaciones pendientes, cesando cualquier acción penal derivada de omisiones en la retención o recaudo de impuestos. De esta manera, la amnistía actuaría como un incentivo para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, reduciendo la carga de procesos judiciales y permitiendo a los contribuyentes reintegrarse plenamente al sistema fiscal sin el riesgo de sanciones penales futuras.

Antecedentes de amnistías tributarias

De acuerdo con la jurisprudencia confirmada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-833 de 2013, se está frente a una amnistía tributaria cuando, ante el incumplimiento de obligaciones tributarias, se aplican medidas ya sea para condonar, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas (investigaciones, liquidaciones, sanciones), derivadas de tal incumplimiento.

Las medidas de amnistía se implementan como una herramienta de política fiscal necesaria y adecuada para enfrentar y superar circunstancias excepcionales, y para compensar la afectación de los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria. Para garantizar la precisión jurídica requerida, y basándose en la correspondiente línea jurisprudencial, la misma providencia identificó como constitucionalmente aceptables los siguientes tipos de amnistía:

- Aquellas que responden a una coyuntura específica mediante estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993).
- Aquellas que alivian la situación de los deudores morosos sin implicar un tratamiento fiscal más favorable que el otorgado a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004).
- Aquellas que facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del que sería aplicable en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004).

Así mismo, enumeró los grupos de amnistías que no se ajustaban a los parámetros constitucionales, en los cuales se encuentra:

- Las no fundadas en situaciones excepcionales específicas y que benefician

indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias (por no declarar todos sus bienes o no pagar a tiempo los impuestos), a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos (sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C-114 de 2003).

De la línea jurisprudencial frente a la aplicación de amnistías tributarias señalada en la Sentencia C-833 de 2013, se puede concluir que, para que puedan incluirse este tipo de mecanismos dentro de un proyecto de ley, es necesario que se funde en una situación excepcional.

Teniendo claridad sobre lo anterior, para el desarrollo del presente documento se identificaron las reformas tributarias aprobadas a los gobiernos entre el 2010 y el 2024. De la revisión, se identificaron siete reformas tributarias, de las cuales, en tres se introdujeron amnistías tributarias, a saber:

Reformas Tributarias 2010-2024		
Ley	Año	Artículo
1430	2010	Artículo 48. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones.
1687	2012	Artículo 168. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones.
1739	2014	Artículo 87. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones, tributos aduaneros y sanciones Artículo 88. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones a cargo de los municipios.
1819	2016	N/A.
2810	2019	N/A.
2155	2021	Artículo 45. Reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés para los sujetos de obligaciones administradas por la DIAN así como respecto de los impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial. Artículo 47. Terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios.
2277	2022	Artículo 91. Tasa de interés moratoria transitoria. Artículo 92. Declaraciones de IVA sin efecto legal alguno. Artículo 93. Reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés para omisos en la obligación de declarar de los impuestos administrados por la DIAN.

Por considerarse de gran relevancia para la inclusión de amnistías tributarias las circunstancias extraordinarias por las que esté atravesando el país al momento de la aplicación del mecanismo, es necesario hacer una breve revisión del contexto macroeconómico que atravesaba Colombia al momento de la expedición de cada una de las tres reformas tributarias en las que se aplicó, según se presenta en el cuadro anterior.

- a) **Ley 1430 de 2010:** El panorama económico de Colombia para el año 2009 no fue positivo. En enero de 2009, se proyectó que el déficit fiscal de Colombia sería del 3.2 por ciento del PIB. Sin embargo, a medida que avanzaban los meses, el deterioro de la economía mundial comenzó a impactar significativamente al país. Esto llevó al Gobierno colombiano a revisar al alza sus proyecciones deficitarias en marzo, primero a 3.7 por ciento y posteriormente a 4.1 por ciento del PIB. Finalmente, la realidad superó incluso estas proyecciones, con el

déficit fiscal alcanzando el 4.2 por ciento del PIB, según el Confis.

La razón de este incremento es clara: los gastos superaron considerablemente a los ingresos. Mientras el Gobierno Nacional Central (GNC) logró ingresos totales equivalentes al 15.5 por ciento del PIB, los gastos aumentaron hasta representar el 19.7 por ciento del PIB.

Si bien en la exposición de motivos del proyecto de Ley no se presenta de manera expresa la crisis económica por la que estaba atravesando el país, la realidad, como se explicó, es que había una gran necesidad por parte del Gobierno nacional de aumentar el recaudo y disminuir el déficit fiscal para los años llegadores, por lo que la introducción de amnistías tributarias eran un mecanismo idóneo.

- b) **Ley 1607 de 2012:** En el año 2011, Colombia experimentaba una fase de recuperación económica tras la crisis financiera global de 2008-2009. La economía mostró un crecimiento robusto, impulsado por sectores clave como la minería, el petróleo y la construcción. Este crecimiento económico se reflejó en un aumento del PIB del 6.6%, una de las tasas más altas de la región. Sin embargo, a pesar de este dinamismo, el país enfrentaba desafíos significativos en materia fiscal. El déficit fiscal continuaba siendo una preocupación central para el Gobierno, aunque había mejorado en comparación con los peores años de la crisis. El déficit se situó alrededor del 3.4% del PIB, lo que indicaba una necesidad persistente de consolidación fiscal para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En términos fiscales, el Gobierno colombiano se enfocó en mejorar la recaudación de impuestos y en la implementación de reformas estructurales para aumentar la eficiencia del gasto público. La administración liderada por el presidente Juan Manuel Santos lanzó diversas iniciativas para combatir la evasión fiscal y mejorar la administración tributaria, buscando ampliar la base impositiva y reducir el déficit. A pesar de estos esfuerzos, el país aún dependía en gran medida de los ingresos provenientes del sector de hidrocarburos y minería, lo que planteaba riesgos para la estabilidad fiscal a largo plazo debido a la volatilidad de los precios de estos *commodities* en los mercados internacionales.

- c) **Ley 1739 de 2014:** El contexto económico previo a la aprobación de esta ley, no era negativo. La tasa de crecimiento económico para el año 2013 fue de 4.3%, superando el promedio de América Latina⁵.

De acuerdo con lo anterior, la causa de incluir amnistías tributarias no corresponde a una coyuntura económica específica. De acuerdo con la exposición

⁵ Departamento Nacional de Planeación, 2014. Tomado de: <https://2022.dnp.gov.co/sala-de-prensa/Paginas/crecimiento-de-la-economia-colombiana-en-2013-superó-promedio-latinoamericano.aspx>.

de motivos de la Ley, la finalidad de la amnistía fue la de que el Estado tuviera un mayor control de los activos que los colombianos tienen en el exterior, creando el régimen de normalización para que los contribuyentes que no hubieran registrado activos en el exterior para efectos del impuesto a la riqueza.

- d) **Ley 2155 de 2021 y Ley 2277 de 2022:** En los años 2021 y 2022, Colombia se encontraba en un proceso de recuperación económica tras el impacto devastador de la pandemia de COVID-19. La economía colombiana, al igual que muchas otras a nivel global, sufrió una contracción significativa en 2020, con una caída del PIB del 6.8%. Para 2021, el país logró una recuperación notable con un crecimiento del PIB del 10.6%, impulsado por la reactivación de diversos sectores económicos y el aumento del consumo interno. Sin embargo, esta recuperación económica no se reflejó de manera inmediata en una mejora fiscal. El déficit fiscal siguió siendo elevado, alcanzando el 7.1% del PIB en 2021, debido a los altos niveles de gasto público destinados a atender la emergencia sanitaria y a los programas de apoyo económico implementados para mitigar los efectos de la pandemia.

Para enfrentar estos desafíos fiscales, el Gobierno colombiano introdujo varias reformas tributarias con el objetivo de aumentar la recaudación y mejorar la sostenibilidad fiscal. Dentro de las herramientas utilizadas, se incluyó la amnistía fiscal como una medida clave. La Ley 2155 de 2021, conocida como la Ley de Inversión Social, y la Ley 2277 de 2022, denominada Ley de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, ambas incorporaron mecanismos de amnistía fiscal. Estas medidas permitieron a los contribuyentes regularizar su situación fiscal mediante la declaración de activos omitidos y pasivos inexistentes, a cambio de un tratamiento tributario más favorable y la exoneración parcial de sanciones. Con estas iniciativas, el Gobierno buscó no solo aumentar los ingresos

fiscales de manera inmediata, sino también ampliar la base tributaria y promover una mayor transparencia y cumplimiento en el largo plazo, contribuyendo así a la recuperación fiscal pos Covid-19.

IV MARCO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia

“Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...)

- Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”

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

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

“Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Aprobado en Primer Debate	Texto Propuesto para Segundo Debate	Observaciones
<i>“Por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones”</i>	“Por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones”	Se mantiene.
Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias relacionadas con retenciones no pagadas mediante la implementación de un mecanismo voluntario que permita a los contribuyentes regularizar los valores no declarados sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal del país.	Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias relacionadas con retenciones no pagadas, mediante la implementación de un mecanismo voluntario que permita a los contribuyentes regularizar los valores no declarados sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, junto con el 10% de las sanciones e intereses a que hubiere lugar , con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal del país.	Se adopta sugerencia hecha por la DIAN.

Texto Aprobado en Primer Debate	Texto Propuesto para Segundo Debate	Observaciones
<p>Artículo 2º. Con el fin de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y mejorar la sostenibilidad fiscal del país, los contribuyentes que hayan presentado declaraciones tributarias que a la fecha de entrada en vigencia de este artículo se encuentren en firme, pero en las cuales no se hayan liquidado y pagado en su totalidad las retenciones a título de impuesto sobre la renta, podrán de manera voluntaria pagar los valores no declarados sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, de acuerdo con los siguientes lineamientos:</p> <p>a. Esta disposición aplicará exclusivamente a la obligación correspondiente al impuesto de renta, bajo la modalidad de retención, el cual es administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que no hayan sido declarados y ya haya operado la firmeza de la declaración para el momento de entrada en vigor de la presente Ley.</p> <p>b. Para acogerse a este beneficio, los contribuyentes deberán realizar el pago total de las obligaciones omitidas dentro del plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Este pago podrá ser efectuado en una sola cuota o en cuotas parciales, siempre y cuando se complete el pago total dentro del plazo establecido.</p> <p>c. El pago voluntario efectuado bajo las condiciones de este artículo no dará lugar a la reapertura de las declaraciones sobre las cuales haya operado su firmeza, ni a la imposición de sanciones adicionales por parte de la administración tributaria.</p> <p>d. La DIAN reglamentará, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento a seguir para que los contribuyentes puedan acogerse a este beneficio, incluyendo los mecanismos de pago y las plataformas habilitadas para tal fin.</p> <p>Parágrafo. Los contribuyentes que se acojan a esta disposición no podrán reclamar devolución o compensación alguna respecto de los pagos realizados en virtud de este artículo.</p>	<p>Artículo 2º. Con el fin de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y mejorar la sostenibilidad fiscal del país, los contribuyentes que hayan presentado declaraciones tributarias que a la fecha de entrada en vigencia de este artículo se encuentren en firme, pero en las cuales se hayan presentado errores en la liquidación de las retenciones a título de impuesto sobre la renta o IVA, podrán de manera voluntaria pagar los valores no declarados sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, junto con el 10% de las sanciones e intereses a que hubiere lugar, de acuerdo con los siguientes lineamientos:</p> <p>a. Esta disposición aplicará exclusivamente a la obligación correspondiente al impuesto de renta, bajo la modalidad de retención, el cual es administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que no hayan sido declarados y ya haya operado la firmeza de la declaración para el momento de entrada en vigor de la presente Ley.</p> <p>b. Para acogerse a este beneficio, los contribuyentes deberán realizar el pago total de las obligaciones omitidas dentro del plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Este pago podrá ser efectuado en una sola cuota o en cuotas parciales, siempre y cuando se complete el pago total dentro del plazo establecido.</p> <p>c. El pago voluntario efectuado bajo las condiciones de este artículo no dará lugar a la reapertura de las declaraciones sobre las cuales haya operado su firmeza, ni a la imposición de sanciones adicionales por parte de la administración tributaria.</p> <p>d. La DIAN reglamentará, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento a seguir para que los contribuyentes puedan acogerse a este beneficio, incluyendo los mecanismos de pago y las plataformas habilitadas para tal fin.</p> <p>Parágrafo. Los contribuyentes que se acojan a esta disposición no podrán reclamar devolución o compensación alguna respecto de los pagos realizados en virtud de este artículo.</p>	<p>Se adopta sugerencia hecha por la DIAN y se ajusta redacción.</p>
<p>Artículo 3º. Cesación efectos penales. El pago integral de los montos de que trata este artículo tendrá como efecto la cesación de cualquier causa penal de que trata el artículo 402 del Código Penal Colombiano.</p>	<p>Artículo 3º. Cesación efectos penales. El pago integral de los montos de que trata este artículo tendrá como efecto la cesación de cualquier causa penal de que trata el artículo 402 del Código Penal Colombiano.</p>	<p>Se mantiene.</p>
<p>Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se mantiene</p>

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los Congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (I) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (II) Que el Congresista no manifieste su impedimento a pesar de que existe un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (III) Que el Congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (IV) Que el Congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (V) Que la participación del Congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

Encuanto al concepto del interés del Congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291- 01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el Congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el Congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5^a de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los Congresistas, que deben actuar

siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del Congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del Congresista y los suyos. [...]»

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no se considera que los honorables Representantes a la Cámara puedan estar inmersos en algún tipo de conflicto de interés, dado que el presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, esto no exime a los honorables Representantes de declarar sus conflictos, si así lo consideran.

VII. IMPACTO FISCAL

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que “(...) *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 (...)*”; se presenta el siguiente análisis.

El proyecto de ley en cuestión se fundamenta en la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias relacionadas con retenciones no pagadas.

En ese orden de ideas, se propone que aquellos contribuyentes que voluntariamente desean regularizar los valores no declarados, puedan hacerlo; medida que se considera, no conlleva la creación de nuevos tributos ni un aumento en la carga fiscal, sino que representa una optimización en la asignación de recursos existentes.

Sin embargo, es importante resaltar que el concepto allegado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), dispone que la implementación de esta iniciativa implicaría “*no solo modificaciones complejas a los formularios electrónicos y a los sistemas de procesamiento y control de la DIAN, sino también una inversión significativa de recursos técnicos, humanos y financieros, lo que supondría un impacto fiscal*”.

Finalmente, es importante señalar que la Corte Constitucional ha dispuesto que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de voto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con

el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público". (Sentencia 490 de 2011 [M. P. Luis Ernesto Vargas Silva]).

VIII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los integrantes de la Honorable Cámara de Representantes dar trámite y aprobar en segundo debate, el **Proyecto de Ley número 195 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Congresistas,



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias relacionadas con retenciones no pagadas, mediante la implementación de un mecanismo voluntario que permita a los contribuyentes regularizar los valores no declarados junto con el 10% de las sanciones e intereses a que hubiere lugar, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal del país.

Artículo 2º. Con el fin de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y mejorar la sostenibilidad fiscal del país, los contribuyentes que hayan presentado declaraciones tributarias que a la fecha de entrada en vigencia de este artículo se encuentren en firme, pero en las cuales se hayan presentado errores en la liquidación de las retenciones a título de impuesto sobre la renta o IVA, podrán de manera voluntaria pagar los valores no declarados junto con el 10%

de las sanciones e intereses a que hubiere lugar, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- Esta disposición aplicará exclusivamente a la obligación correspondiente al impuesto de renta, bajo la modalidad de retención, el cual es administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que no hayan sido declarados y ya haya operado la firmeza de la declaración para el momento de entrada en vigor de la presente ley.
- Para acogerse a este beneficio, los contribuyentes deberán realizar el pago total de las obligaciones omitidas dentro del plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Este pago podrá ser efectuado en una sola cuota o en cuotas parciales, siempre y cuando se complete el pago total dentro del plazo establecido.
- El pago voluntario efectuado bajo las condiciones de este artículo no dará lugar a la reapertura de las declaraciones sobre las cuales haya operado su firmeza, ni a la imposición de sanciones adicionales por parte de la administración tributaria.
- La DIAN reglamentará, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento a seguir para que los contribuyentes puedan acogerse a este beneficio, incluyendo los mecanismos de pago y las plataformas habilitadas para tal fin.

Parágrafo. Los contribuyentes que se acojan a esta disposición no podrán reclamar devolución o compensación alguna respecto de los pagos realizados en virtud de este artículo.

Artículo 3º. Cesación efectos penales. El pago integral de los montos de que trata este artículo tendrá como efecto la cesación de cualquier causa penal de que trata el artículo 402 del Código Penal Colombiano.

Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



<div style="text-align: center;">  <p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES CINCO (5) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTICINCO (2025).</p> <p>PROYECTO DE LEY N° 195 de 2025 Cámara.</p> <p>ARTÍCULO 3º. Efectos punitivos. El pago integral de los montos de que trata este artículo tendrá como efecto la remisión de cualquier sanción penal de que trate el artículo 161 del Código Penal Colombiano.</p> <p>ARTÍCULO 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que la contraríen.</p> <p>CÁMARA DE REPRESENTANTES, - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, enero año (2) de consideración de dos mil veinticinco (2025).- En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anterior y sus modificaciones, el Proyecto de Ley N° 195 de 2025 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS NO PAGADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", previo aviso de su votación en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veinticinco (2025), en cumplimiento del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2013.</p> <p>Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, sea en su caso legal en Segundo Debate, en las Hacienda de la Honorable Cámara de Representantes.</p> <p style="text-align: center;">WILMER FAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ Presidente</p> <p> ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA Secretaria General</p> </div>	<div style="text-align: center;">  <p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES CINCO (5) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTICINCO (2025).</p> <p>PROYECTO DE LEY N° 195 de 2025 Cámara.</p> <p>"Por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones".</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</p> <p>DECRETAR:</p> <p>ARTÍCULO 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es proveer el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias establecidas con referencia no pagadas, mediante la implementación de un mecanismo voluntario que permita a las contribuyentes regularizar los saldos no satisfechos sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, con el objetivo de mejorar la transparencia fiscal del país.</p> <p>ARTÍCULO 2º. Objetivo. Con el fin de proveer el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y regular la administración fiscal del país, las normificaciones que hacen presente dicha tributación que o la fecha de vencido en vigencia de este artículo se encuentren en firme, permanezcan en vigor, podrán ser aplicadas y pagadas en su totalidad los restos que a título de impuesto sobre la renta, podrán de manera voluntaria pagar los valores no satisfechos sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, de acuerdo con los siguientes términos:</p> <p>a. Esta disposición entrará en vigencia a la fecha de su correspondiente a la respuesta de renta, bajo la modalidad de retroceso, el año en adelantado por la Dirección de Asuntos y Asuntos Municipales (DAM), que no deben ser aplicados a ya haya operado el fisco de la declaración para el cuestionamiento en vigor de la presente Ley.</p> <p>b. Para cumplir con su beneficio, los contribuyentes deberán realizar el pago total de las obligaciones pendientes dentro del plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la primera ley. Este pago podrá ser efectuado en una sola cuota o en cuotas parciales, siempre y cuando se complete el pago total dentro del plazo establecido.</p> <p>c. El pago voluntario efectuado de los establecimientos de este artículo se dará lugar a la respuesta de los declarantes sobre los cuales haya operado la primera, si es la respuesta de numerosas obligaciones por parte de la administración tributaria.</p> <p>d. La DAM responderá, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia de la primera ley, al presentante o suequal para que los contribuyentes puedan acceder a este beneficio, incluyendo los restos de pago a los plazos fijados establecidos para ese fin.</p> <p>PARÁGRAFO: Los contribuyentes que se acierten o estén de disposición no podrán realizar devolución o compensación alguna respecto de los pagos realizados en virtud de este artículo.</p> </div>				
<div style="text-align: center;">  <p>IMPRESO PARA DOCUMENTACIÓN</p> <p>Documentación Oficial de la Cámara de Representantes</p> </div>	<div style="text-align: center;"> <h2>CONTENIDO</h2> <p>Gaceta número 2274 - Lunes, 1° de diciembre de 2025</p> <p>CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> <p>PONENCIAS</p> <p>Pág.</p> <table border="0"> <tr> <td>Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley 335 de 2025 Cámara, 77 de 2024 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de Ley número 195 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.....</td> <td>14</td> </tr> </table> <p>IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025</p> </div>	Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley 335 de 2025 Cámara, 77 de 2024 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.	1	Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de Ley número 195 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.....	14
Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley 335 de 2025 Cámara, 77 de 2024 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, y comercialización del sector de la marroquinería, cuero, calzado textil y de confecciones.	1				
Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de Ley número 195 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.....	14				