Hacienda

# Proyecto de Ley No. _____de 2026

# “Por la cual se expide la Ley de Rescate Económico, con el propósito de estabilizar las finanzas públicas, reducir el gasto y generar crecimiento económico en un marco de equidad, eficiencia y progresividad, y se dictan otras disposiciones.”

## Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## Resumen ejecutivo

**El proyecto de Ley de Rescate Económico logra un milagro: salvar a la economía de una crisis fiscal, aumentar el ingreso de 35 millones de colombianos de menores ingresos, y promover la inversión y el empleo**. La situación fiscal del país que heredó este Gobierno es crítica y no tiene precedentes en la historia moderna. La administración anterior dejó activada una bomba de tiempo que, si no suprimimos, tendría consecuencias devastadoras para todos los colombianos, especialmente para la población más vulnerable. Hoy, uno de cada tres pesos de recaudo tributario que con esfuerzo aportamos los colombianos se destina al pago de la deuda, cifra que hace diez años era uno de cada seis. La deuda está en niveles históricamente altos, debido a que los gastos del gobierno pasado superaron sistemáticamente y por un amplio margen los ingresos, abriendo la puerta al derroche y la corrupción. Además del alto nivel de endeudamiento, el costo de ese financiamiento ha crecido, reflejando las irresponsables decisiones en materia de política fiscal adoptadas por el anterior gobierno. Ningún hogar, ninguna empresa y ningún país son viables si la deuda aumenta sostenidamente. Es imperativo y urgente estabilizar la deuda pública, y más adelante, reducirla a niveles prudentes. Es deber de nuestro Gobierno anticiparse y no esperar a que la crisis llegue: este proyecto de Ley logra el primer propósito, y siembra las bases para alcanzar el segundo.

**La principal bondad del proyecto de Ley es que ordena las finanzas públicas, en un contexto en el que la reducción del Estado aporta dos terceras partes del ajuste fiscal, al tiempo que dos de cada tres colombianos ven una mejora en su ingreso de alrededor de 5%**. El Gobierno está convencido de que la receta histórica de subsanar faltantes de recursos únicamente con más impuestos está agotada y se requieren nuevas estrategias. Desde 2019 los ingresos del Gobierno se han mantenido relativamente estables, mientras que el gasto se ha desbordado. Es por eso que atacar el aumento desmedido del gasto es una necesidad apremiante, y el Estado será el primero en apretarse el cinturón. Todo gasto del Gobierno es financiado con recursos de los colombianos, de manera que evitar el despilfarro de los recursos públicos disminuye la carga financiera que recae sobre los hogares y cierra las puertas a la corrupción. El dinero del Gobierno es el dinero de los colombianos.

**Hoy el IVA no distingue la capacidad de pago: cobra lo mismo a personas que consumen un mismo producto, a pesar de que sus ingresos sean muy distintos**. Haciendo uso de los avances tecnológicos, que no estaban disponibles hace pocos años, la propuesta del Gobierno establece mecanismos para reducir el IVA que hoy pagan los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. **En particular, 18,9 millones de colombianos, cuyos hogares hoy pagan en promedio 138 mil pesos de IVA por mes, dejarán de asumir esa carga tributaria. A otros 16,3 millones de personas se les dará una devolución del IVA de hasta 50%, dependiendo de su nivel de ingresos**. La reforma permite transformar el IVA en un tributo personalizado, donde su pago depende de las condiciones sociales y económicas de cada persona.

**El proyecto de Ley del Gobierno permitirá subir la inversión y el empleo, generando fuentes de ingreso duradero de los colombianos.** Frente al escenario de crisis económica, en el que no

se ordenen las finanzas públicas, la inversión aumentaría $50 billones a 2030, equivalentes a 2,5 veces la primera línea del metro de Bogotá. Adicionalmente, a 2030 el proyecto de Ley salvaría alrededor de 600 mil puestos de trabajo, mientras que el PIB sería $66 billones superior, lo que se asemeja al tamaño del sector de agricultura y ganadería.

**Entonces: ¿Quién paga por el faltante de recursos del Gobierno?** Cerca del 97% del recaudo tributario que recae sobre hogares lo aporta el 10% de mayores ingresos. En efecto, el 10% de las familias con mayores ingresos asumirían un aporte neto promedio de cerca de $500 mil pesos al mes (3,6% del ingreso). ¿Para qué? Para que el 68% de las personas de menores ingresos puedan ver un aumento en su ingreso de, en promedio, cerca de $65 mil pesos al mes (aumento de 4,7%). Entre más alto sea el ingreso, mayor es el aporte solidario. No hay en la historia de Colombia una reforma más equitativa que este proyecto de ley.

**¿Cuál es la receta que propone el Gobierno?** El proyecto de Ley de Rescate Económico contempla seis pilares. El **primero y más importante** es la reducción en gastos del Estado, especialmente del gasto operativo del Gobierno. En Colombia, buena parte del gasto público está atomizado en 50 fondos especiales y más de 250 transferencias, que generan un ambiente propicio para el despilfarro y la corrupción. La propuesta reduce esos gastos, disminuye los contratos de prestación de servicios y los gastos de personal, reduce subsidios mal dirigidos y fortalece las fuentes del sistema de salud, reduciendo su dependencia de los aportes desde el presupuesto nacional. Además, se contemplan disposiciones orientadas a la enajenación de activos del Estado, tales como empresas, lotes y hundimientos, entre otros. **Segundo**, se crea EfectIVA, un mecanismo que garantiza que la carga final del IVA recaiga solamente sobre las personas con capacidad de pago, al tiempo que se adoptan medidas para fortalecer el recaudo y reducir beneficios tributarios que favorecen especialmente a los hogares de más altos ingresos (relacionadas principalmente con IVA y personas naturales). **Tercero,** medidas para potenciar el crecimiento económico, la inversión y el empleo. En este pilar resaltan la reducción de la tarifa general del impuesto de renta corporativa, que beneficia con fuerza a las micro y pequeñas empresas que declaran en el régimen ordinario; las medidas que nivelan la cancha para proteger a la industria nacional, y las disposiciones que permiten a las entidades territoriales financiar más inversión con sus propios recursos. **Cuarto**, acciones de política para atraer nuevos capitales, que contemplan condiciones preferenciales con estabilidad jurídica y promoción de la inversión extranjera directa. **Quinto**, medidas para fortalecer la institucionalidad de la política fiscal del país. **Sexto**, se incluyen acciones de política para fortalecer la capacidad de administración tributaria de la DIAN, en aras de combatir el contrabando y la evasión, que son expresiones de corrupción.

**El ordenamiento de las finanzas públicas no es una opción, es una obligación**. El desbalance estructural entre ingresos y gastos que tiene Colombia no se puede sostener. El ajuste fiscal va a ocurrir de una de dos maneras: de forma ordenada, con esta Ley, o de forma forzada y desordenada si no actuamos. En el segundo caso, todos perdemos. “Ordenado” quiere decir a través de la implementación de una ley que permita una reducción ordenada del desequilibrio financiero del Gobierno, que mejore las condiciones de la población más necesitada y sea amigable con el crecimiento económico y el empleo. “Forzado y desordenado” se refiere a que,

en un escenario de brazos cruzados, los agentes que financian la deuda pública perderían su confianza en la capacidad de pago del Gobierno. En ese escenario, la diferencia entre ingresos y gastos ya no sería posible porque no habría quién supla esa brecha. Por lo tanto, los gastos tendrían que someterse, forzada y desordenadamente, al nivel de ingresos. La reducción abrupta en el gasto impediría el adecuado funcionamiento del Estado, pondría en riesgo programas sociales y la inversión productiva, e incluso comprometería la capacidad del Gobierno de asegurar la totalidad de derechos fundamentales. En los casos extremos, varios países de la región y del mundo han terminado incumpliendo sus obligaciones, con costos que pagaron sobre todo los hogares más vulnerables. Colombia nunca ha llegado ahí, y con esta Ley el Gobierno se anticipa para que no llegue. En cualquier caso, un ajuste "forzado y desordenado" tendría impactos sociales y económicos demoledores. Los colombianos no conocemos un escenario con esas características, porque afortunadamente el país ha sido disciplinado en el manejo de sus finanzas públicas. Es importante que ese desconocimiento derivado de nuestro buen desempeño hasta ahora no se convierta en una debilidad, en el sentido de que nos haga apáticos a la necesidad de ordenar las finanzas del Estado. Que no haya duda: si no actuamos habrá una crisis económica y social. No es un juicio de valor, es una condición aritmética y financiera.

**El presente proyecto de Ley busca pavimentar un ajuste fiscal "ordenado"**. El planteamiento realizado por el Gobierno evita un crecimiento insostenible de la deuda, y sentará las bases para llevarla a una senda decreciente. La reducción a niveles prudentes se consolidará con la disciplina que impone la Regla Fiscal y con el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030. Durante la discusión de este proyecto de Ley por parte del honorable Congreso de la República, y de la sociedad como un todo, es fundamental que se tenga en cuenta que un ajuste fiscal inferior al propuesto por el Gobierno no aseguraría un "ajuste ordenado". En esa discusión democrática será importante considerar el efecto que cada ajuste propuesto tendría en la sostenibilidad fiscal, el ingreso de los hogares más necesitados, el crecimiento económico y el empleo.

Hacienda

# Exposición de motivos

## Proyecto de Ley No. _____de 2026

## "Por la cual se expide la Ley de Rescate Económico, con el propósito de estabilizar las finanzas públicas, reducir el gasto y generar crecimiento económico en un marco de equidad, eficiencia y progresividad, y se dictan otras disposiciones."

# A. Introducción

## Contexto y diagnóstico fiscal

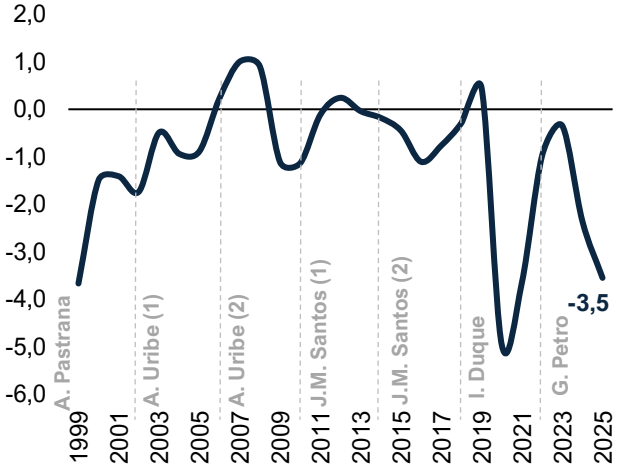
**La situación fiscal que heredamos es crítica y su gestión requiere medidas urgentes.** El elevado y persistente déficit primario (diferencia entre ingresos y gastos excluyendo el componente de intereses) ha conducido a un aumento de la deuda pública a niveles históricamente altos. El desbalance entre ingresos y gastos se ha acumulado a lo largo de las últimas décadas, especialmente durante la pasada administración. Hoy, Colombia destina 1 de cada 3 pesos recaudados con impuestos al pago de la deuda, mientras que hace 10 años la cifra era 1 de cada 6. Si no se adoptan medidas, en 2031 la cifra será 1 de cada 2 y en 2037 casi la totalidad de los ingresos tributarios tendrían que destinarse a honrar las obligaciones financieras (83% o 5 de cada 6 pesos). Es altamente probable que antes de llegar a ese punto se materializaría una crisis fiscal con efectos sociales y económicos devastadores, especialmente para la población más necesitada (ver sección de Efectos macroeconómicos y sociales de la consolidación fiscal de este documento).

**El desequilibrio de las finanzas públicas es estructural, pero se acentuó sustancialmente con las malas decisiones financieras del gobierno anterior**. Durante los últimos años, el Gobierno Nacional Central (GNC) ha registrado balances primarios deficitarios de manera recurrente y en magnitudes cada vez mayores, lo que ha contribuido a incrementar la deuda y a reducir progresivamente el espacio fiscal disponible. Entre 2000 y 2019 el balance primario promedio fue -0,5% del PIB, cifra que entre 2020 y 2025 pasó a -2,6% del PIB, en un contexto en el que la deuda neta del GNC subió desde 32,9% del PIB en 2000 a 46,7% del PIB en 2019. En 2025, el balance primario del GNC se ubicó en -3,5% del PIB, mientras que la deuda neta alcanzó 58,6% del PIB. El tamaño del déficit primario de 2025 es únicamente comparable a los desbalances observados en situaciones de recesión o crisis económica, como la pandemia de Covid-19 o la crisis financiera de 1999, con la gran diferencia de que en 2025 no hubo crisis económica alguna. Por el contrario, en algunas vigencias como 2023 el Gobierno recibió ingresos inusualmente altos, relacionados, entre otros, con una actividad productiva que operaba por encima de su capacidad sostenible y con altos precios del petróleo. En condiciones normales, lo anterior sería consistente con aumentos en el ahorro público y, por ende, un balance primario mucho más neutro que el que se ha observado. El elevado desbalance fiscal genera serios riesgos sobre la sostenibilidad de las

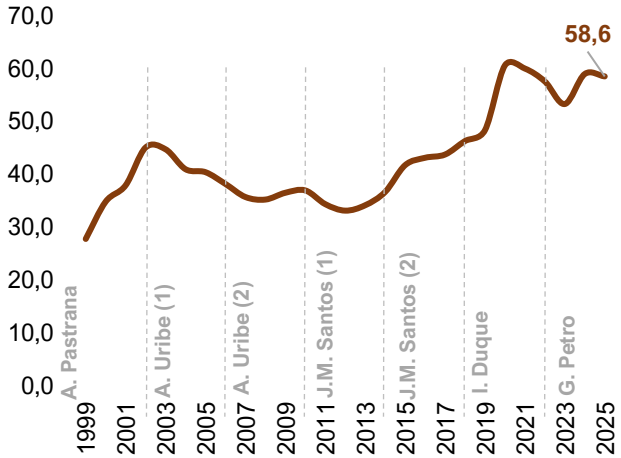
finanzas públicas y limita la capacidad del Gobierno para responder a perturbaciones económicas adversas y atender nuevas prioridades de política pública.

**Gráfico 1.** Balance Primario y Deuda Neta del GNC 1999-2025.

**A.** Balance primario del GNC 1999-2025 (% del PIB)




**B.** Deuda neta del GNC 1999-2025 (% del PIB)




**Fuente:** MHCP.

**La política fiscal está estimulando de manera inconveniente una economía que está recalentada.** El Producto Interno Bruto (PIB) supera su nivel potencial, mientras que los términos de intercambio, que inciden de manera importante en los ingresos del Gobierno, se encuentran en niveles históricamente altos[1]. Se estima que el impulso fiscal[2] en 2024 y 2025 ha sido de 0,2pp y 1,2 puntos porcentuales (pp), respectivamente. Este último valor supera en 1,1pp el promedio del periodo 2018-2024, que se situó en 0,1pp. El exceso de demanda, en parte explicado por el impulso fiscal, ha contribuido a ampliar el déficit comercial, al estimular el consumo por encima de la capacidad de la economía y aumentar la demanda de bienes importados. Asimismo, ha impedido la convergencia de la inflación a la meta, reduciendo el poder adquisitivo de los hogares, sobre todo de los más vulnerables. Adicionalmente, el alto déficit del Gobierno ha reducido el ahorro de la economía, lo que ha limitado los recursos disponibles para financiar la inversión, esto debido a que una menor capacidad de ahorro restringe el espacio para la inversión privada y encarece su financiamiento. En efecto, la participación de la inversión en el PIB se redujo en el segundo trimestre de 2026 hasta niveles no vistos desde al menos 1975 (15,9% del PIB), lo cual compromete las perspectivas de crecimiento económico en el corto y mediano plazo. Todo lo

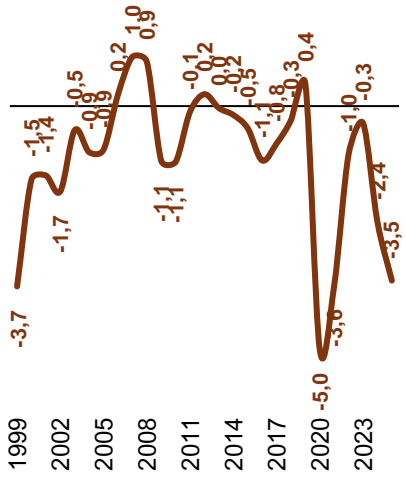
[1] Banco de la República, 2026

[2] El impulso fiscal mide la contribución del gasto público al crecimiento económico. Su cálculo se basa en la metodología del Hutchins Center y estima el efecto del gasto público sobre el PIB, comparando el gasto observado con un escenario contrafactual que controla por la inflación y el crecimiento potencial de la economía.

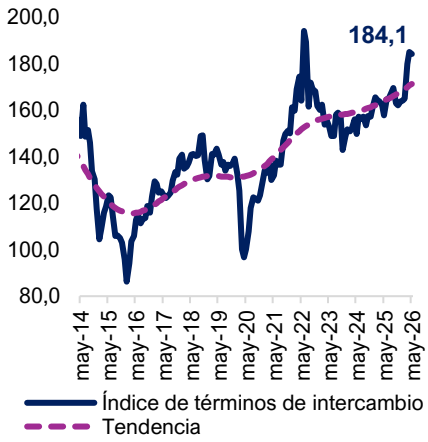
anterior indica que los fundamentales macroeconómicos son consistentes con una posición fiscal con un balance primario mucho más cercano a cero, en contraste con los elevados déficits primarios que continúa registrando el Gobierno Nacional Central (Gráfico 1).

**Gráfico 2.** Variables y estadísticas fiscales y macroeconómicas.

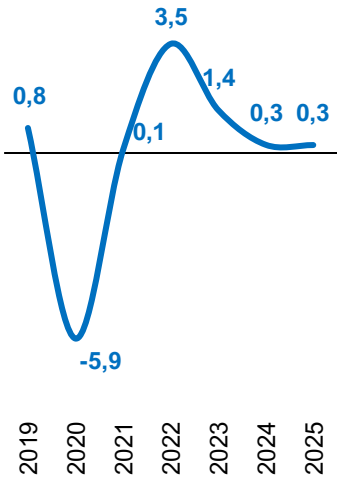
**A.** Balance primario GNC (% del PIB)




**B.** Índice de términos de intercambio




**C.** Brecha del producto

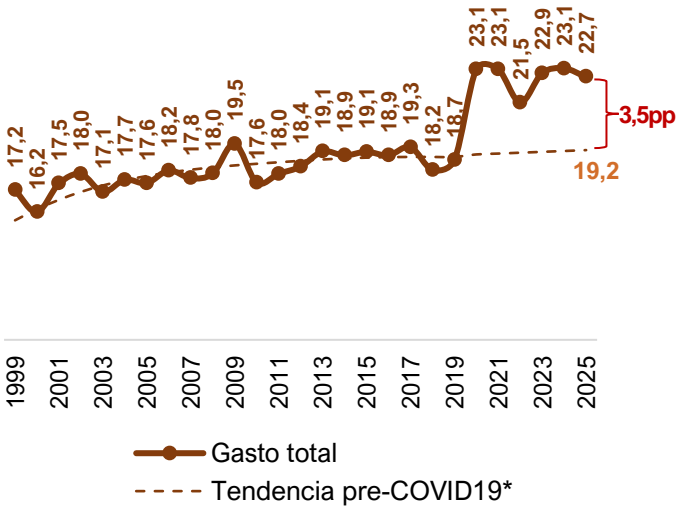



**Fuente:** MHCP

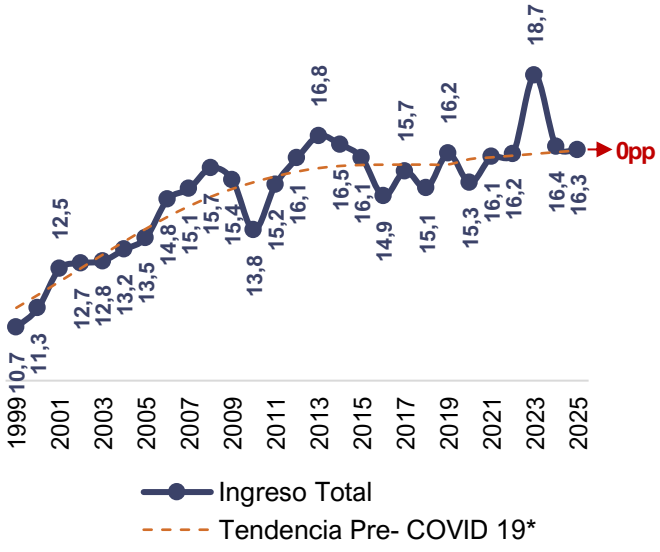
**El principal origen del desequilibrio fiscal estructural es el desacople persistente entre la evolución del gasto público y la de los ingresos del GNC.** Como se evidencia en el Gráfico 2, los ingresos totales se han mantenido, en términos generales, alrededor de la trayectoria observada antes de la pandemia y, para 2025, se ubican exactamente sobre el nivel que habría resultado de mantener dicha tendencia. En contraste, desde 2020 el gasto total se ha ubicado sistemáticamente por encima de su tendencia histórica sostenida hasta 2019. En 2025, este alcanzó 22,7% del PIB, aproximadamente 3,5pp por encima de la tendencia pre-pandemia estimada. El aumento estructural del gasto no ha estado acompañado por fuentes de ingreso permanentes que lo respalden, ampliando el déficit fiscal.

**Gráfico 3.** Ingresos y gastos totales del GNC 1999-2025. Observado vs tendencia.

**A.** Gasto total del GNC 1999-2025 (% del PIB)




**B.** Ingreso total del GNC 1999-2025 (% del PIB)

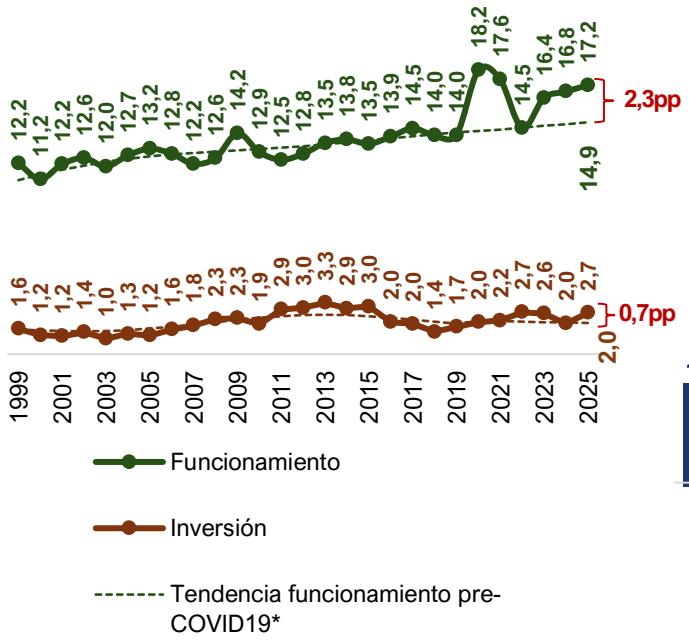



**Nota**: * La tendencia se estima mediante el filtro de Hodrick-Prescott para el periodo 1994-2019 y se extrapola linealmente hasta 2025 con base en su dinámica reciente de los últimos 10 años.
**Fuente:** MHCP.

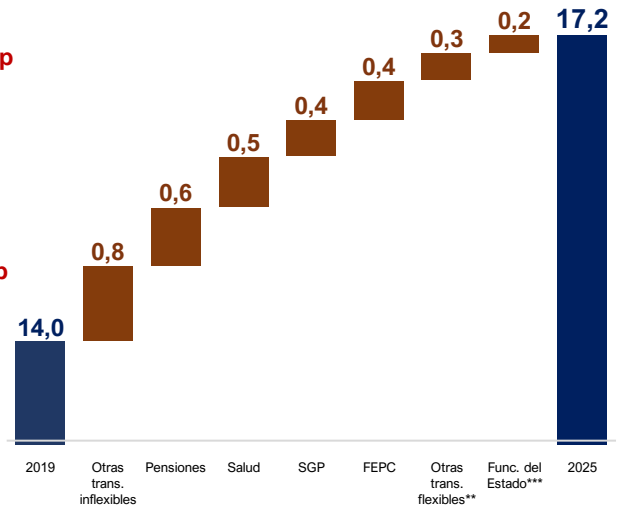
**El incremento del gasto se ha concentrado principalmente en rubros de funcionamiento, mientras la inversión pública permanece en niveles comparativamente modestos.** El gasto de funcionamiento del GNC pasó de 14,0% del PIB en 2019 a 17,2% en 2025 y se encuentra aproximadamente 2,3 puntos porcentuales por encima de su tendencia previa a la pandemia. Este aumento obedece, en buena medida, al crecimiento de obligaciones y transferencias asociadas, entre otros conceptos, a pensiones, salud, el Sistema General de Participaciones y el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. Por su parte, la inversión representó 2,7% del PIB en 2025, lo que evidencia que la expansión del gasto se concentra en rubros de gasto operativo y no se ha traducido proporcionalmente en un incremento en el nivel de inversión que promueva un impulso al crecimiento económico (Gráfico 4).

**Gráfico 4.** Evolución del gasto de funcionamiento e inversión

**A.** Gasto de funcionamiento e inversión del GNC 1999-2025 (% del PIB)




**B.** Descomposición del crecimiento del gasto de funcionamiento del GNC: 2019-2025 (% del PIB)



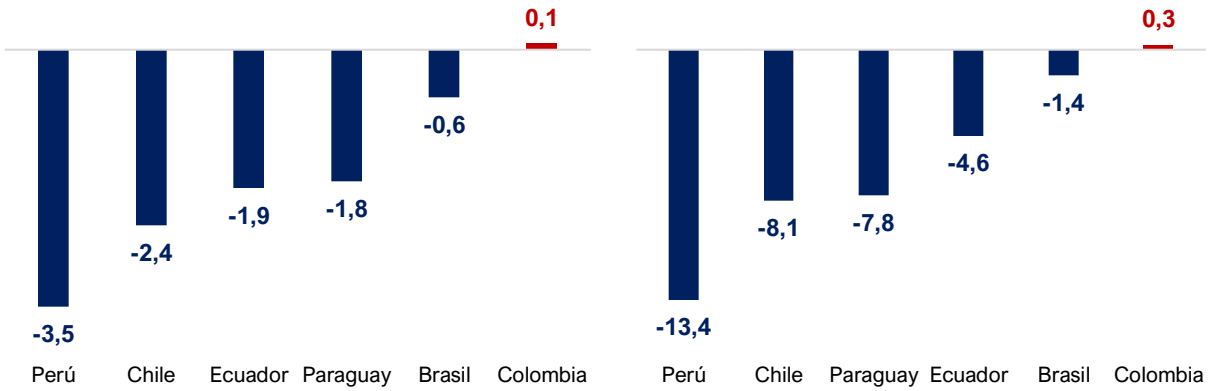

**Notas**:
* La tendencia se estima mediante el filtro de Hodrick-Prescott para el periodo 1994-2019 y se extrapola linealmente hasta 2025 con base en su dinámica reciente de los últimos 10 años.
** Dentro de esta categoría se destacan las transferencias destinadas al financiamiento de programas de desarrollo del sector salud, los fondos administrados por el sector de Inclusión y Equidad Social, y las capitalizaciones y transferencias a organismos financieros a cargo del sector Hacienda.
*** Se incluyen los gastos asociados a los servicios personales y la adquisición de bienes y servicios.
**Fuente:** MHCP.

**El recrudecimiento del desbalance de las finanzas públicas se debe en buena medida a las deficiencias de planeación financiera del Gobierno anterior.** En efecto, la administración previa sobrestimó sistemáticamente los ingresos. Entre 2000 y 2019 la brecha entre los ingresos corrientes observados y los aforados en cada Presupuesto General de la Nación (PGN) en promedio de 0,2% del PIB. Entre 2023 y 2025, en cambio, esa cifra fue 1,8% del PIB. El año más atípico fue 2024, cuando el Gobierno sobrestimó en $70,2 billones (4,1% del PIB) los ingresos, un descalce nunca antes visto. En 2025 la brecha de recursos también fue significativa ($33,1 billones o 1,8% del PIB). Además, el Gobierno anterior no adoptó medidas correctivas suficientes lo cual derivó en una acumulación aún mayor de desequilibrio entre ingresos y gastos, generando un efecto de bola de nieve, reflejado en estrechez riesgosa de liquidez.

**La negligencia del Gobierno anterior se refleja en la tendencia que ha seguido el gasto en Colombia después de la pandemia, que contrasta con la de otros países de la región donde**

**sus gobiernos sí corrigieron las erogaciones.** Mientras países como Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Paraguay corrigieron el incremento del gasto observado durante la emergencia sanitaria, en Colombia este ajuste fue prácticamente nulo. Entre 2020 y 2024, el gasto de estos países, medido como proporción del PIB, se redujo en promedio 7,1%, mientras que en Colombia aumentó 0,3% (Gráfico 5). Durante el mismo periodo, los ingresos totales de Colombia aumentaron pero en menor medida que en el resto de países[3]. En consecuencia, la mayor persistencia del desequilibrio fiscal colombiano se encuentra asociada principalmente a la limitada corrección del gasto, más que a una evolución atípicamente débil de los ingresos.

**Gráfico 5.** Variación de gastos del gobierno general en países de la región entre 2020 y 2024.

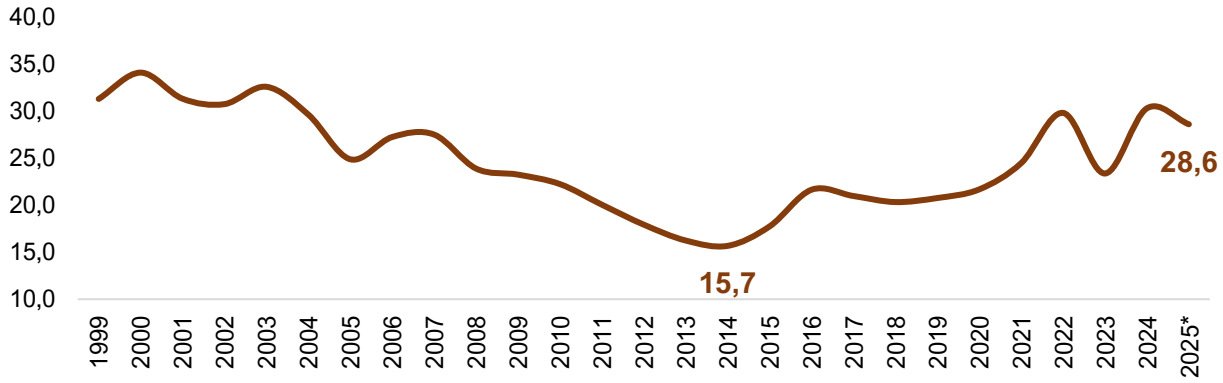



**Fuente**: WEO-FMI.

**El aumento en la deuda pública y el encarecimiento del financiamiento público producto del deterioro de la confianza han redundado en un aumento en el gasto de intereses.** El aumento en el gasto de intereses reduce el espacio para el gasto social y productivo. En la última década, el gasto en intereses como proporción de los ingresos tributarios prácticamente se duplicó. Como se observa en el Gráfico 6, Colombia pasó de destinar alrededor de uno de cada seis pesos de recaudo tributario al gasto en intereses a cerca de uno de cada tres pesos en la actualidad. En 2025, esta relación alcanzó 28,6%, reflejando una presión creciente del costo de financiamiento sobre el gasto total.

[3] Public Finances in Modern History, FMI 2026. Datos del Gobierno General.

**Gráfico 6.** Relación Gasto de Intereses / Ingresos Tributarios del GNC (%) 1999 - 2025




**Nota:** Se excluye el efecto de causación de las Operaciones de Manejo de Deuda.
**Fuente**: MHCP.

**El Gobierno está decidido a corregir el rumbo de las finanzas públicas.** El primer paso consistió en el sinceramiento de las cifras fiscales, necesario para generar confianza y dimensionar apropiadamente el tamaño del reto. Consecuentemente, la actualización del Plan Financiero 2026-2027, realizada el 27 de agosto de 2026, reconoció estas dinámicas fiscales, e incorporó medidas de austeridad que marcaron el inicio del ajuste fiscal requerido. La actualización del escenario fiscal permitió reconocer de manera integral las obligaciones de gasto vigentes y las restricciones efectivas que enfrentaban las finanzas públicas. Este diagnóstico permite establecer una base más realista para la planeación financiera del Gobierno para los siguientes años e hizo necesario adoptar medidas para contener el deterioro de las cuentas públicas. En relación con este último punto, para 2026 se contemplaron medidas correctivas de alrededor de 0,5 puntos porcentuales del PIB en reducción del gasto primario, con lo cual el déficit primario esperado se redujo de 4,4% a alrededor de 3,3-3,7% del PIB y el déficit total de 8,2% a 7,2-7,4% del PIB; en este escenario, la deuda neta del GNC se ubicaría por debajo de 60% del PIB al cierre de 2026.

**Para 2027 el Gobierno radicó un nuevo proyecto de PGN, denominado el Presupuesto de la Verdad, tras la devolución que hizo el honorable Congreso de la República, de la propuesta realizada por el Gobierno anterior.** El Gobierno encontró que el proyecto de PGN planteado por la administración previa tenía una brecha de financiación irresponsable de $59,3 billones (2,8% del PIB). Algunas de las partidas desfinanciadas más críticas eran pensiones ($6,5 billones), salud ($2 billones), salarios públicos y contribuciones inherentes a la nómina ($4,5 billones), universidades públicas ($0,8 billones) y servicio de la deuda ($37,4 billones). Además, el planteamiento presupuestal del Gobierno anterior sobrestimaba, una vez más, los ingresos, en esta oportunidad en $41 billones. En particular, se incluían $30,2 billones correspondientes a una reforma tributaria

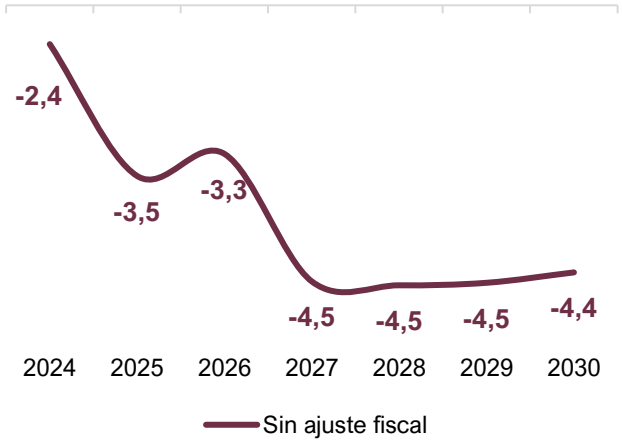
inconveniente, y un sobredimensionamiento del recaudo tributario orgánico de $10,7 billones[4]. Una vez corregidas tanto las apropiaciones presupuestales y la expectativa de ingresos, los déficits totales y primarios resultantes de este ejercicio son 9,4% y 4,5% del PIB, respectivamente, niveles claramente insostenibles. Este escenario ya contempla medidas adicionales de austeridad por $17,4 billones, concentradas en contener el gasto de compras públicas, de "otras transferencias", y de proyectos no prioritarios de inversión.

**Consciente de la necesidad de ajuste del escenario fiscal derivado del Presupuesto de la Verdad de 2027, el Gobierno planteó la necesidad de implementar medidas estructurales para corregir el déficit de corto y de mediano plazo.** El Gobierno está convencido de que un escenario de inacción conduciría a una senda de deuda insostenible, que desencadenaría una crisis fiscal con alta probabilidad, cuyos efectos sociales y económicos serían devastadores y concentrados especialmente en la población más vulnerable. El escenario inercial (sin acciones de política) de mediano plazo parte precisamente de la posición fiscal resultante de la actualización del Plan Financiero de 2026 y 2027, y supone que no se adoptan las medidas adicionales contenidas en el presente proyecto de ley y en el resto de las políticas de ajuste fiscal que van a ser implementadas por el Gobierno Nacional durante los próximos meses. Bajo este escenario, los déficits primarios volverían a ampliarse a partir de 2027, impidiendo estabilizar la deuda y generando una senda explosiva de esta. El ajuste iniciado con las medidas contenidas en la actualización del plan financiero de 2026 y 2027, y en la formulación del Presupuesto General de la Nación de 2027, requiere complementarse con medidas adicionales de política fiscal que permitan modificar estructuralmente esta trayectoria. De ahí la urgencia y necesidad del proyecto de Ley de Rescate Económico.

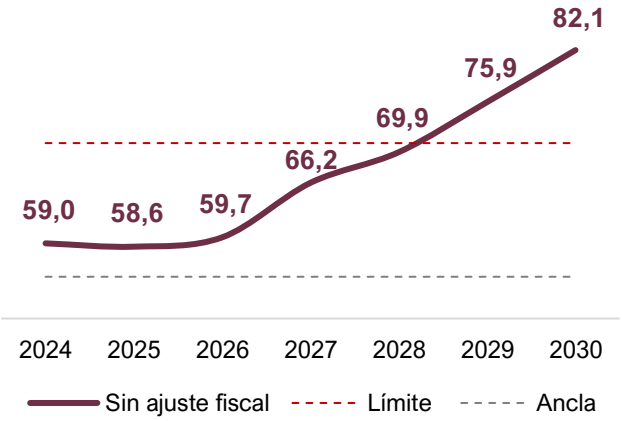
[4] Explicado principalmente por: i) una reducción de la base de recaudo de 2026 ($3,1bn), explicado por menor recaudo de impuestos externos; ii) una reducción de recaudo de renta en 2027 ($7,4bn) por menores cuotas ($12,4bn) dadas las mayores rentas exentas de las Compañías de Holdings Colombianas y mayores saldos a favor de diferentes empresas, parcialmente compensado por mayores retenciones ($5,0bn); iii) una disminución de ingresos tributarios externos por una menor TRM ($4,3bn).

**Gráfico 7.** Balance primario y deuda neta del GNC en ausencia de la Ley de Rescate Económico

**A.** Balance primario del GNC 2024-2030 (% del PIB)



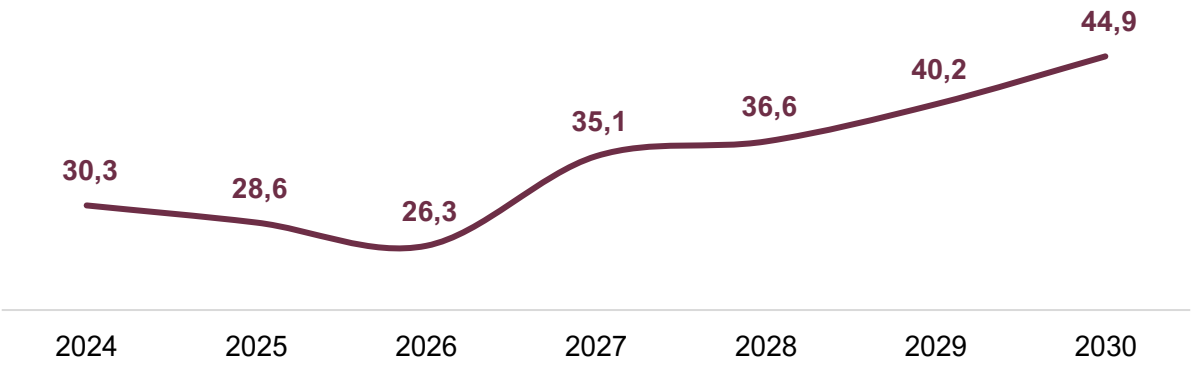

**B.** Deuda neta del GNC (% del PIB)




**Fuente:** MHCP. Proyecciones DGPM.

**En ausencia de medidas de ajuste, la dinámica fiscal vigente conduciría a una trayectoria de deuda insostenible en el mediano plazo.** Bajo el escenario inercial en el que no se aprueba este Proyecto de Ley, ni se implementan las demás medidas de ajuste fiscal que el Gobierno Nacional implementará durante los próximos meses, la persistencia de déficits primarios elevados llevaría la deuda neta del GNC de 59,7% del PIB en 2026 a 66,2% en 2027, 69,9% en 2028, 75,9% en 2029 y 82,1% en 2030. Esta trayectoria superaría ampliamente tanto el ancla de deuda de 55% del PIB como el límite de 71% establecidos en la Regla Fiscal, evidenciando que mantener las tendencias actuales de ingresos y gastos no constituye una alternativa fiscalmente sostenible ni factible. Más aún, en este escenario, el gasto de intereses representaría 36,6% del recaudo tributario en 2028 y 44,9% en 2030, reflejando la disminución acelerada del espacio para el gasto social y productivo, y del funcionamiento del estado como un todo (Gráfico 8). El equipo técnico considera que el escenario inercial es benévolo, en el sentido de que supone que el acceso al financiamiento se mantiene, lo cual es poco probable.

**Gráfico 8.** Relación Gasto de Intereses / Ingresos Tributarios del GNC (% del PIB) 2024 - 2030



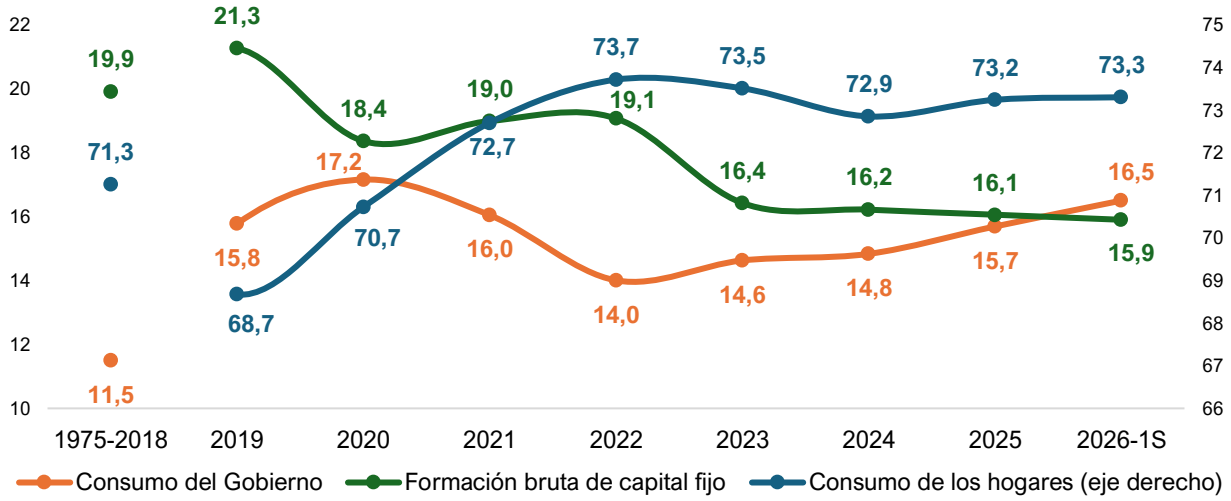

**Nota:** Se excluye el efecto de causación de las Operaciones de Manejo de Deuda en 2025.
**Fuente:** MHCP. Proyecciones DGPM.

## La necesidad macroeconómica del ajuste

**La crítica situación de las finanzas públicas alimenta distintos desbalances macroeconómicos.** El elevado déficit fiscal ha incrementado las necesidades de financiamiento público, lo que, junto a preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda pública, ha llevado a un aumento de la percepción de riesgo soberano y un endurecimiento de las condiciones financieras de la economía. La evidencia para Colombia y pares regionales muestra que el deterioro fiscal puede transmitirse a las tasas de interés de largo plazo[5], presionando al alza los costos de financiamiento y desplazando la inversión privada. A su vez, el impulso fiscal, caracterizado por un excesivo gasto público, ha contribuido a las presiones inflacionarias, dificultando la convergencia de la inflación al rango meta del Banco de la República. Esto es consistente con la literatura, que encuentra que una política fiscal expansiva puede intensificar las presiones inflacionarias, particularmente en contextos de elevada inflación[6]. Estas dinámicas han favorecido una composición del crecimiento con una mayor participación del consumo público y una menor inversión (**Gráfico 9**), limitando las perspectivas de crecimiento de largo plazo. En este contexto, el ajuste fiscal es necesario para garantizar la estabilidad macroeconómica y promover un crecimiento económico más balanceado y sostenible.

[5] Romero-Chamorro, J. V., & Vargas-Herrera, H. (2026). Deuda pública, expectativas sobre el déficit fiscal y su transmisión al componente cíclico de las tasas de interés de largo plazo. Borradores de Economía No. 1355. Banco de la República.
[6] Chen, S. (2025). The inflationary risks of expansionary fiscal policy. Selected Issues Paper No. 2025/144. International Monetary Fund.

**Gráfico 9.** Tasas de participación del consumo y la inversión en el PIB (precios corrientes, %)

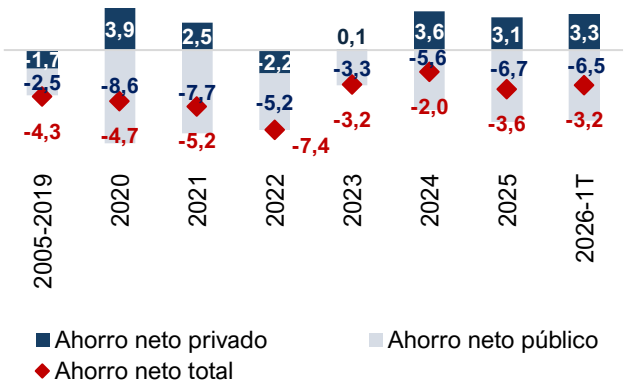



**Fuente:** DANE.

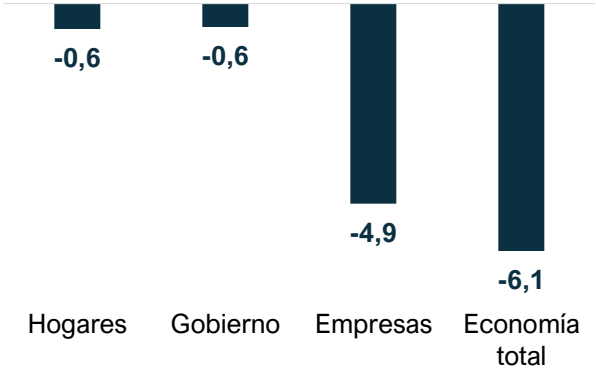
**Desde la perspectiva del balance ahorro-inversión, el sector privado ha financiado el desbalance del Gobierno, en un contexto en el que la inversión privada, especialmente de las empresas, ha sido desplazada (Gráfico 9 y Gráfico 10).** En el primer semestre de 2026, el desahorro neto del gobierno se situó en 6,5% del PIB, mientras que el sector privado registró un ahorro neto de 3,3% del PIB, entendido como la diferencia positiva entre su ahorro y su inversión. Esto contrasta con el desahorro neto que históricamente ha registrado el sector privado, derivado de sus necesidades de financiamiento de la inversión (Gráfico 10). El reflejo de este balance es el déficit de cuenta corriente, el cual se ubicó en 2,4% del PIB tanto en 2025 como en el primer semestre de 2026, por debajo del promedio histórico entre 2005 y 2022 (3,7%). Este menor déficit externo ha sido consistente con unas menores entradas de capitales por concepto de Inversión Extranjera Directa (IED) neta, la cual representó el 2,5% del PIB en 2025, situándose 1,6pp por debajo de la media registrada entre 2005 y 2022 (4,1%).

**Gráfico 10.** Balance ahorro inversión y tasa de ahorro por sectores

**A.** Balance ahorro inversión (% del PIB)[7]




**B.** Cambio en la inversión por sector institucional (2025 vs. Prepandemia, % del PIB)




**Fuente:** DANE. Estimaciones: MHCP.

**El deterioro de las finanzas públicas ha generado un marcado encarecimiento de las condiciones de financiamiento de la economía colombiana.** El aumento de la prima de riesgo soberano refleja una menor confianza de los inversionistas en la capacidad del Gobierno para cumplir sus obligaciones de deuda. En los últimos años, la prima de riesgo, medida a través de los Credit Default Swaps (CDS) a 5 años, ha aumentado de manera importante, alcanzando niveles máximos de 285,4pb en abril de 2025. Año corrido a mayo de 2026, los CDS se situaron en un promedio de 212,4pb, más del doble del promedio registrado en 2019 (113,3pb superior), y 69,9pb por encima del nivel de referencia de países ubicados en el mismo escalón de calificación crediticia del país. Si bien desde junio de 2026 se ha observado una corrección en la percepción de riesgo local, favorecida por las expectativas de que se implemente una consolidación fiscal tras las elecciones presidenciales, los CDS de Colombia permanecen 75,4pb por encima de lo observado en sus pares regionales y siguen por encima del promedio de países ubicados en el mismo escalón de calificación crediticia[8]; en ese grupo de países las primas de riesgo son similares a las observadas antes de la pandemia. Adicionalmente, el elevado gasto público impulsa la demanda agregada y acentúa las presiones inflacionarias, lo que puede exigir mayores aumentos

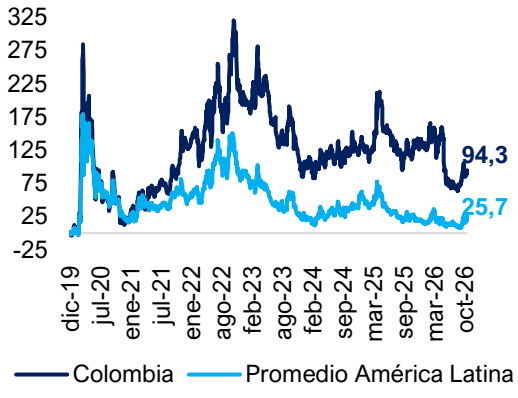
[7] La construcción del balance ahorro-inversión de la economía se realiza con base en la información de las Cuentas Nacionales por Sector Institucional (CNSI) publicadas por el DANE. Si bien el desahorro neto total del país refleja las necesidades de financiamiento externo de la economía, este no coincide con las cifras de déficit de cuenta corriente publicadas por el Banco de la República, debido a diferencias metodológicas entre el DANE y el banco central. Del mismo modo, aunque el desahorro neto público refleja el déficit fiscal del Gobierno General, las cifras no coinciden de manera exacta con las del déficit de este nivel de gobierno reportado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, considerando las diferencias metodológicas entre ambas entidades.

[8] Información con corte al 26 de octubre de 2026. El grupo de comparación de la misma calificación crediticia está conformado por Brasil, Costa Rica, Sudáfrica y República Dominicana.

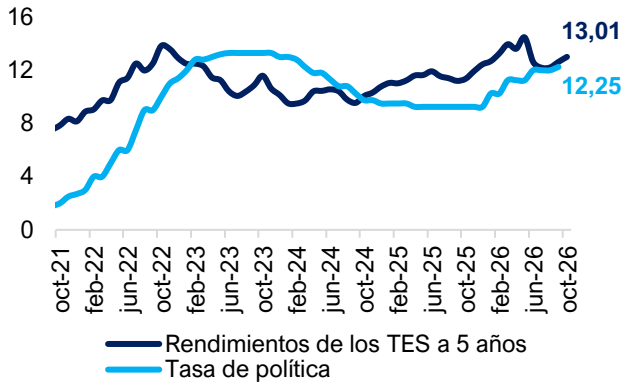
de la tasa de interés de política monetaria o mantenerla elevada por más tiempo para alcanzar la meta de inflación, encareciendo el crédito para los hogares y las empresas.

**Gráfico 11.** Prima de riesgo y tasas de interés de la economía colombiana

**A.** Índice CDS a 5 años (base 0 = 31 de diciembre de 2019)




**B.** Tasa de interés de política monetaria y rendimientos de los TES a 5 años (%)




**Fuente:** Bloomberg.

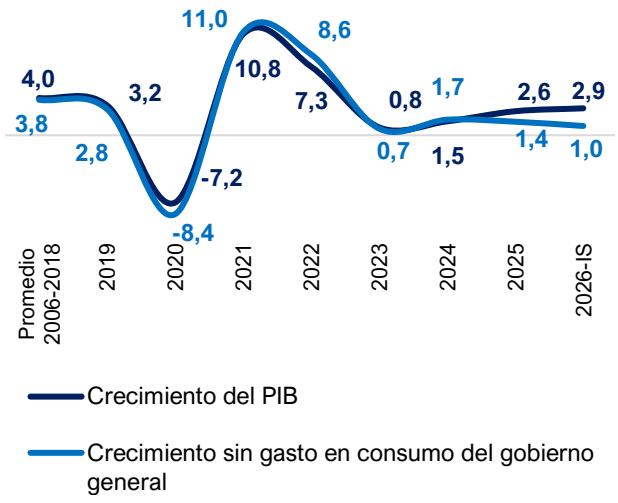
**El desbalance fiscal se ha traducido en un crecimiento económico limitado y desbalanceado, con una inversión privada rezagada.** Las presiones alcistas sobre el costo de financiamiento se han traducido en un mayor costo del uso del capital, que, según estimaciones del Ministerio de Hacienda, aumentó de 14,0% en 2019 a 22,3% en lo corrido de 2026, encareciendo el desarrollo de proyectos productivos y desincentivando la inversión. En este contexto, al segundo trimestre de 2026, la tasa de inversión de la economía se ubicó en 15,9% del PIB, 5,4pp por debajo de su nivel prepandemia (21,3%)[9]; en la actualidad la tasa de inversión es la más baja desde al menos 1975[10]. La debilidad de la inversión ha contribuido al bajo dinamismo de la actividad económica. Entre 2023 y 2025, el PIB real creció, en promedio, 1,6%, por debajo del crecimiento potencial promedio estimado por el Ministerio de Hacienda (2,7%), y con un impulso importante del consumo público. En particular, al excluir el gasto en consumo del Gobierno, el crecimiento de 2025 se habría situado en 1,4%, 1,2pp por debajo de lo observado (2,6%).

[9] Dato correspondiente al 2019.

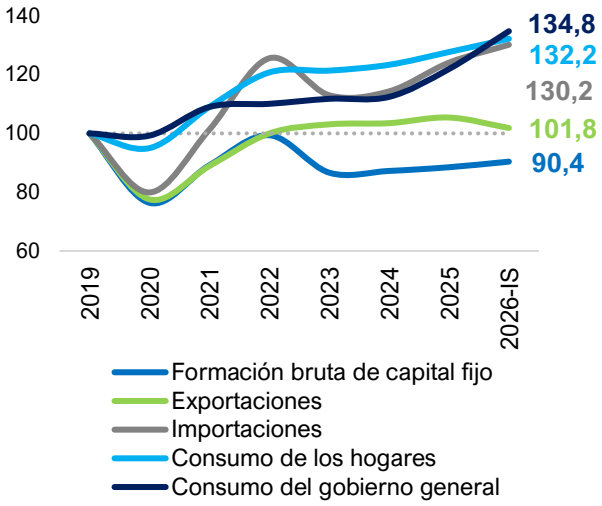
[10] Esta es la extensión de la serie actual de datos del PIB que tiene el DANE. Dado esto, el valor de la tasa de inversión es el más bajo en la serie actual de datos, pero es posible que sea el registro más bajo en comparación con un dato anterior a 1975, en caso de que existieran los datos para poder hacer ese ejercicio de comparación.

**Gráfico 12.** Crecimiento anual y componentes de la demanda

**A.** Anual del PIB sin gasto en consumo del Gobierno general (%)




**B.** PIB por componentes de demanda (Índice base 100 = 2019)




**Fuente:** DANE. Cálculos MHCP.

**Por otro lado, los elevados niveles de gasto público han contribuido a generar presiones de demanda agregada que, junto con otros factores, han contribuido a la persistencia de la inflación por encima de la meta.** La inflación total se ubicó en 5,10% al cierre de 2025 y aumentó hasta 6,24% en agosto de 2026, previéndose que continúe aumentando durante lo que resta del año. Si bien la inflación ha estado afectada por choques de oferta asociados a los mayores precios de los alimentos por cuenta de fenómenos climáticos, particularmente el Fenómeno de El Niño, por el incremento del salario mínimo y la indexación de precios, las presiones de demanda, asociadas en parte al impulso fiscal, han contribuido a su persistencia. Según estimaciones propias[11], entre mediados de 2025 y el segundo trimestre de 2026, el impulso fiscal habría contribuido, en promedio, en 1,9 puntos porcentuales a la inflación anual.

**Asimismo, las expectativas de inflación se mantienen por encima del rango meta del Banco de la República para todos sus plazos.** Particularmente, las expectativas de inflación a 12 y 24 meses se sitúan en 5,43% y 4,13%, respectivamente[12], lo que de materializarse implicaría que la meta de inflación se incumpliría por siete años consecutivos. En este contexto, el dinamismo de la demanda estaría limitando los efectos de la política monetaria sobre la inflación, en la medida en que el impulso fiscal contrarresta parcialmente el efecto de una política monetaria restrictiva sobre

[11] A través de un modelo SVAR, se identificó la respuesta dinámica de la inflación ante perturbaciones fiscales, controlando por la evolución de las variables externas y los factores asociados a la demanda privada. Para el cálculo de las perturbaciones fiscales, se estima un balance primario estructural con el objetivo de recuperar una medida adecuada de impulso fiscal, aislando la serie de balance primario del ciclo económico y de la dinámica de los términos de intercambio. Esta medida permite aproximar la orientación de la política fiscal y analizar sus efectos sobre la inflación.

[12] Mediana de las expectativas de los analistas encuestados por el Banco de la República para septiembre de 2026.

la demanda agregada, y erosiona la eficiencia de la transmisión de la política de la tasa de intervención.

**Corregir el desequilibrio fiscal es condición obligatoria para preservar la estabilidad macroeconómica, reducir el riesgo de una crisis fiscal y sentar las bases para un crecimiento económico sostenible.** Por tanto, un programa de ajuste fiscal contribuiría a reducir la percepción de riesgo, mejorar las condiciones de financiamiento y fortalecer la confianza en la economía, favoreciendo la inversión y el crecimiento. Asimismo, la consolidación de las finanzas públicas permitiría reducir progresivamente las presiones asociadas al servicio de la deuda y recuperar espacio fiscal para financiar inversiones estratégicas. En este sentido, los efectos positivos del ajuste fiscal, derivados de una menor percepción de riesgo y mejores condiciones de financiamiento, más que compensarían los posibles efectos de la reducción del impulso fiscal en el corto plazo. Como resultado, la estrategia de consolidación fiscal generaría beneficios sobre la inversión y el crecimiento, contribuyendo a una mayor estabilidad macroeconómica y a un crecimiento económico más sostenible.

**El Gobierno está convencido de que no realizar el ajuste fiscal podría derivar en un escenario de crisis fiscal, que daría lugar a una corrección de las finanzas públicas más abrupta, con mayores costos económicos y, sobre todo, sociales.** En ausencia de un ajuste, la persistencia de déficits elevados incrementaría las necesidades de financiamiento y la carga de intereses, dificultando la estabilización de la deuda y aumentando el riesgo de una crisis de deuda soberana. De materializarse este escenario, estos efectos podrían intensificarse y generar reducciones persistentes en el ingreso por habitante y un aumento de la pobreza monetaria. En la sección de "Efectos macroeconómicos de la materialización de una crisis fiscal" de este documento, se presentan los impactos negativos derivados de un cierre de los mercados financieros para el gobierno, lo que derivaría en una contracción económica, con efectos profundos y persistentes en producto y en pobreza. En particular, Farah-Yacoub et al. (2024)[13] estiman que, tras un incumplimiento de las obligaciones de deuda soberana, el PIB real per cápita acumula durante los primeros tres años una pérdida de 8,5% frente a un escenario sin incumplimiento. Asimismo, los autores encuentran que, en episodios de default soberano, la pobreza aumenta cerca de 10% al cabo de diez años frente a escenarios sin incumplimiento. A su vez, Mendoza y Yue (2012)[14] documentan, para una muestra de economías emergentes, caídas del empleo cercanas al 15% respecto de sus niveles previos durante episodios de default soberano. En este contexto, la consolidación fiscal propuesta busca preservar la capacidad del Estado para atender sus obligaciones, reducir las vulnerabilidades fiscales y los costos macroeconómicos y sociales asociados, sentando las bases para un crecimiento económico sostenible y balanceado en el mediano plazo.

[13] Farah-Yacoub, J. P., Graf von Luckner, C. M., & Reinhart, C. M. (2024). *The Social Costs of Sovereign Default*. NBER Working Paper No. 32600. https://doi.org/10.3386/w32600

[14] Mendoza, Enrique G., and Vivian Z. Yue (2012). "A General Equilibrium Model of Sovereign Default and Business Cycles." *The Quarterly Journal of Economics*, 127(2), 889–946.

## El camino obligado hacia la sostenibilidad fiscal

**El presente proyecto de ley se presenta en un momento excepcional para las finanzas públicas del país y, por la magnitud del desequilibrio que busca corregir, tiene una connotación distinta a la de una reforma fiscal ordinaria.** Como se mostró en las secciones anteriores, Colombia no enfrenta únicamente un desbalance estructural entre ingresos y gastos, sino una trayectoria que, en ausencia de medidas decididas y suficientes, conduciría a un crecimiento insostenible de la deuda pública. En estas condiciones, las autoridades económicas aún tienen la oportunidad de corregir estos desequilibrios de manera ordenada, con decisiones favorables para la protección de los ingresos de los hogares vulnerables, el crecimiento económico y el empleo. Además, aún hay libertad para elegir qué tipo de medidas logran un mejor balance de los objetivos sociales y económicos. Postergar el ajuste, aumentaría el riesgo de que esa capacidad de elección se reduzca y que la corrección pueda terminar respondiendo a restricciones de financiamiento, acumulación de obligaciones o dificultades para atender oportunamente compromisos esenciales del Estado.

**El ajuste fiscal ocurrirá inequívocamente, bien sea a través de la estrategia de consolidación fiscal contemplada por este gobierno o por medio de una interrupción desordenada y devastadora en los flujos de financiamiento.** Cada año de déficits elevados incrementa el saldo de la deuda, amplía las necesidades futuras de financiamiento y obliga a destinar una proporción creciente de los recursos públicos al servicio de esa deuda. En consecuencia, en el mejor de los casos, aplazar el ajuste implica un mayor esfuerzo fiscal para estabilizar una deuda de magnitud superior, enfrentando costos financieros más altos.

**De materializarse restricciones severas de liquidez o acceso a los mercados, se corre el riesgo de que la prioridad deje de ser escoger el mejor plan de estabilización fiscal y pase a ser la elección de qué tipo de gastos dejar de atender.** La literatura internacional sobre sostenibilidad fiscal enfatiza precisamente la conveniencia de identificar y corregir las vulnerabilidades fiscales de manera oportuna, antes de que se materialicen dificultades de pago o de acceso al financiamiento[15]. Hoy Colombia todavía está en capacidad de elegir el conjunto de medidas para reencauzar el rumbo de las finanzas públicas. Evitar un ajuste fiscal forzado y abrupto es una prioridad de primer orden del Gobierno.

**La actual circunstancia reduce de manera significativa el espacio para soluciones parciales o insuficientes.** Mejoras marginales en el balance fiscal no solucionarían el problema de sostenibilidad de la deuda pública. La estrategia de consolidación fiscal que propone el Gobierno, que contiene el proyecto de Ley de Rescate Económico, tiene la característica de proponer la combinación mínima de medidas que permiten la estabilización de la deuda pública durante los próximos años, y una tendencia ligeramente decreciente en el mediano plazo. El debate sobre el presente proyecto debe distinguir entre tres dimensiones: la composición del ajuste, sobre lo cual se proponen distintas alternativas de política, la gradualidad, que considera la capacidad de

[15] Horton, M.A., *et al*. Experience with Large Fiscal Adjustments, FMI (2006)

implementación y el efecto socioeconómico de las medidas de ajuste fiscal, y su suficiencia, determinada por el tamaño del desequilibrio que debe corregirse para estabilizar la deuda.

**Por lo anterior, el debate fiscal no puede limitarse entonces a determinar si debe realizarse un ajuste, sino que debe concentrarse fundamentalmente en la composición de un esfuerzo cuya suficiencia resulta indispensable para estabilizar la deuda.** La restricción presupuestal del Estado implica que una trayectoria permanentemente creciente de endeudamiento no puede sostenerse indefinidamente. En consecuencia, existe un espacio legítimo para discutir qué instrumentos deben emplearse, cómo debe distribuirse el esfuerzo entre distintos agentes y cuál debe ser la combinación entre medidas de gasto, ingresos y fortalecimiento institucional. **En ese orden de ideas, el proyecto de Ley de Rescate Económico debe ser discutido integralmente, no parcialmente, y su aprobación debe consultar el impacto agregado del conjunto de sus medidas en la deuda pública, la actividad productiva y el bienestar social.**

**La experiencia colombiana ofrece un precedente relevante sobre la necesidad de enfrentar desequilibrios fiscales profundos mediante paquetes amplios de reformas.** A finales de la década de 1990, el país enfrentó simultáneamente una recesión, un deterioro fiscal, tensiones financieras y restricciones externas. En ese contexto, Colombia puso en marcha un programa de estabilización que buscó reducir sustancialmente el déficit fiscal y recuperar la sostenibilidad macroeconómica. El programa contempló una combinación de reformas tributarias, modificaciones al sistema de transferencias territoriales, reformas pensionales, racionalización del gasto territorial, privatizaciones y medidas para fortalecer y recapitalizar el sistema financiero.

**Una de las principales lecciones de ese episodio es que los desequilibrios de naturaleza estructural requieren medidas permanentes y decisiones difíciles sobre gasto, ingreso e instituciones.** El programa iniciado a finales de 1999 buscaba reducir el déficit del sector público combinado de cerca del 6% del PIB a 1,3% del PIB en 2002 y estuvo acompañado por una agenda legislativa amplia. Entre otras medidas, se avanzó en límites al gasto corriente territorial, cambios al esquema de transferencias, ampliación de bases tributarias y reformas orientadas a contener obligaciones futuras. El ajuste permitió reducir rápidamente el déficit en sus primeros años y recuperar estabilidad macroeconómica, aunque la experiencia también evidenció las dificultades que surgen cuando existen elevados niveles de inflexibilidad del gasto y algunas reformas estructurales no avanzan con la velocidad inicialmente prevista.

**El precedente histórico no implica que las circunstancias actuales sean equivalentes a las de 1999, pero sí ofrece una lección relevante para la coyuntura presente: los costos de corregir oportunamente un desequilibrio fiscal son menores que cuando el plan de disciplina fiscal se pospone.** En aquel episodio, buena parte de las reformas tuvo que implementarse en medio de una recesión económica profunda, relacionada en buena medida con una fuerte crisis financiera. La posibilidad que enfrenta hoy el país es distinta: actuar antes de que restricciones similares determinen o condicionen la política económica. El propósito de la presente iniciativa es precisamente reducir la probabilidad de que Colombia deba realizar más adelante un ajuste bajo condiciones macroeconómicas y financieras sustancialmente más adversas.

**En ese sentido, el Gobierno nacional propone una estrategia de consolidación fiscal, de la cual la Ley de Rescate Económico hace parte fundamental, con una magnitud del ajuste que estabiliza la deuda pública, y tiene bondades como reducir los gastos del Estado, lograr el rescate social incrementando el ingreso de más de 35 millones de colombianos, y potenciar el crecimiento económico y el empleo.** La iniciativa aquí presentada contiene una combinación de medidas que buscan generar recursos y ahorros necesarios para estabilizar la trayectoria fiscal, preservando objetivos de crecimiento, eficiencia y protección social como principios rectores. La receta fiscal tradicional en Colombia ha sido proponer reformas tributarias cada vez que hay una brecha de financiamiento del presupuesto. El Gobierno considera necesario un cambio en esa lógica: el ajuste fiscal debe centrarse en primera instancia en disminuir el gasto público operativo, en vista de la necesidad de cerrar la puerta a la corrupción, el despilfarro, y la ineficiencia, fenómenos que en últimas terminan siendo financiados con recursos de todos los hogares y empresas colombianos.

**Las disposiciones de la estrategia de consolidación fiscal, que tiene como uno de sus elementos integrales el proyecto de Ley de Rescate Económico, abarcan diferentes fuentes del desequilibrio**. Lo anterior, mediante medidas orientadas a reducir y racionalizar el gasto operativo del Gobierno; crear un mecanismo para que el IVA no se pague por producto sino dependiendo del nivel de ingresos de las personas; revisar y eliminar gastos tributarios que no cuenten con una justificación suficiente y bajo un enfoque de progresividad; reducir cargas que afectan negativamente la inversión, el empleo y el crecimiento económico; mejorar la administración tributaria, el control y el cumplimiento de las obligaciones existentes; y fortalecer las instituciones fiscales.

**Todo esto, en un contexto en el que el ingreso de más de 35 millones de personas (que incluye a toda la población en situación de pobreza y vulnerabilidad) se verá favorecido**, y en donde el 10% de los hogares con mayores ingresos hacen aportes solidarios para permitirlo. La combinación de estos instrumentos busca distribuir el esfuerzo requerido, mejorar la calidad de las finanzas públicas y atender simultáneamente los objetivos de proteger a los hogares de menores ingresos, contribuir a la sostenibilidad fiscal y estimular el crecimiento.

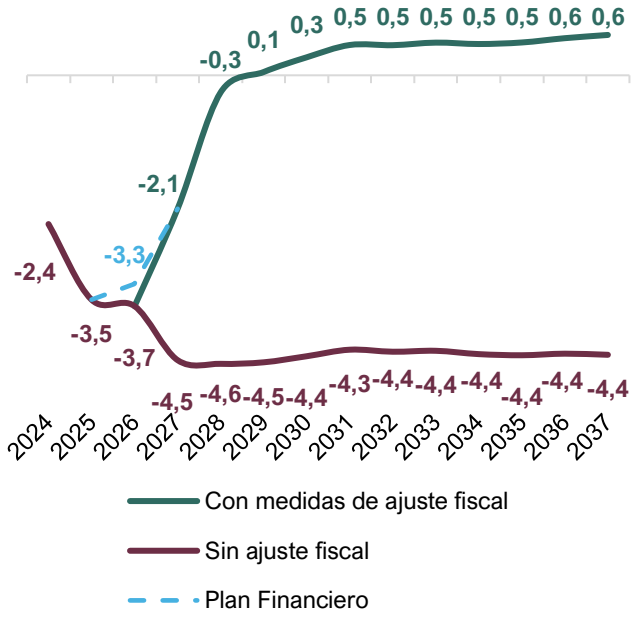
**La implementación conjunta de las medidas contempladas en esta estrategia de consolidación fiscal permitiría una corrección del balance primario, consistente con una deuda pública estabilizada.** Como se evidencia en el Gráfico 13, con las medidas de ajuste fiscal, el balance primario del GNC mejoraría de -3,3%[16] del PIB en 2026 a -2,1% en 2027, alcanzaría una posición cercana al equilibrio en 2028 (-0,3%) y registraría superávits de 2029 en adelante. Esta corrección permitiría contener el crecimiento de la deuda neta, la cual se mantendría alrededor del 64,2% del PIB hasta 2030. En contraste, en ausencia del ajuste, el déficit primario se mantendría alrededor de 4,4% del PIB durante todo el horizonte de proyección.

[16] El Déficit Primario es 3,3% del PIB, de acuerdo con el Plan Financiero vigente. No obstante, tiene un margen de aumentar por las presiones de gasto derivadas, entre otras, del terremoto.

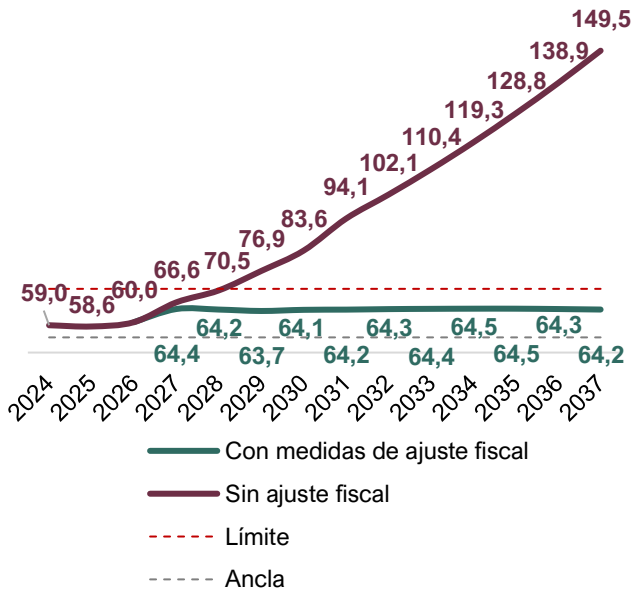
**El efecto conjunto de las medidas propuestas también evidencia el reducido margen de maniobra con el que cuenta actualmente la política fiscal.** Como se observa en la (Gráfico 13), aun incorporando integralmente las medidas contempladas en la estrategia de consolidación fiscal, el ajuste obtenido permite contener la dinámica ascendente de la deuda y llevarla hacia una trayectoria de estabilización, pero no permite conducirla a niveles suficientemente prudentes en el mediano plazo. En otras palabras, incluso un paquete de la magnitud y profundidad aquí propuesto resulta apenas suficiente para lograr una trayectoria estable de la deuda; lograr una convergencia más rápida hacia su ancla (55% del PIB) sería posible si el crecimiento económico sostenido es mayor, o de lo contrario implicaría ajustes fiscales adicionales en el mediano plazo.

**Gráfico 13.** Efectos de la estrategia de consolidación fiscal sobre el balance primario y la deuda neta del GNC.

**A.** Balance primario del GNC 2024-2030 (% del PIB)




**B.** Deuda neta del GNC (% del PIB)




**Fuente:** MHCP. Proyecciones DGPM.

**Esta estrechez del margen fiscal hace especialmente importante preservar la suficiencia del paquete durante su discusión legislativa.** Algunas de las medidas incluidas en el proyecto implican decisiones difíciles y modificaciones estructurales relevantes; sin embargo, su magnitud debe analizarse a la luz del tamaño del desequilibrio que buscan corregir. Una reducción sustancial de los recursos o ahorros esperados que no sea acompañada por medidas compensatorias de magnitud equivalente implicaría mantener déficits primarios más elevados y trasladaría nuevamente la deuda hacia una trayectoria creciente y, por ende, insostenible. Por ello, las

modificaciones que puedan realizarse sobre los instrumentos individuales deben evaluarse no solamente por sus efectos particulares, sino también por sus impactos sobre el resultado fiscal, social y económico de manera agregada.

**El país enfrenta hoy una oportunidad histórica para realizar, de manera oportuna y deliberada, el ajuste fiscal más importante de su historia reciente.** Actuar ahora permite corregir la trayectoria de las finanzas públicas, preservando la capacidad del Estado para cumplir de manera continua y suficiente con la provisión de bienes y servicios esenciales, al tiempo que se mantienen íntegramente los compromisos financieros de la Nación, en consonancia con la tradición de cumplimiento y responsabilidad que ha caracterizado a Colombia. Aprovechar esta ventana exige adoptar las decisiones necesarias antes de que una eventual materialización de las restricciones fiscales reduzca el margen de acción y obligue a realizar ajustes bajo condiciones económicas y sociales considerablemente más adversas.

**Esta estrategia de consolidación fiscal está estructurada alrededor de seis pilares.** Estos buscan abordar los principales elementos en donde se evidencia una contribución sustancial al desequilibrio fiscal actual que experimenta el país, y en donde se observa un margen de maniobra importante para poder implementar medidas que contribuyan a reducir el déficit fiscal. Particularmente, el ajuste fiscal que se implementará se concentra en las medidas contempladas en los cuatro primeros pilares, mientras que los últimos dos contienen medidas de fortalecimiento institucional que contribuirán a preservar la sostenibilidad fiscal a futuro y a la generación de ingresos fiscales relacionados con mejoras en la administración tributaria.

**El primer pilar corresponde a la reducción del Estado. El gasto público disminuye alrededor de 15% frente a su nivel actual; este conjunto de medidas es el de mayor envergadura y explica el 70% del plan de ajuste fiscal.** Con estas medidas se busca implementar una racionalización de los gastos de funcionamiento, que abren la puerta a la corrupción, el despilfarro y la ineficiencia, dirigir el gasto social a quienes más lo necesitan y fortalecer las fuentes de financiamiento del sistema de salud para apuntalar su viabilidad financiera y reducir su dependencia del presupuesto nacional. Dado que, como se expuso anteriormente, el incremento de los gastos inflexibles de funcionamiento es el principal elemento que ha contribuido al deterioro del balance primario y ha presionado al alza los niveles de endeudamiento, este pilar debe concentrar la mayor parte de la corrección en el balance primario. Este efectivamente es el caso, ya que este pilar concentra más de dos terceras partes del ajuste fiscal promedio que hace parte de la Estrategia de Consolidación Fiscal.

Algunas de las medidas específicas que se consideran en este componente son reducir transferencias atomizadas, disminuir el valor de los contratos de prestación de servicios y de los gastos de personal, y acotar la generosa exención de aportes patronales de empresas. Adicionalmente, se contemplan medidas para revisar la eficiencia de los gastos ordenados por ley, los fondos especiales y las rentas de destinación específica, así como para racionalizar la estructura de las entidades públicas y reducir los costos de funcionamiento del Estado. También se incorporan medidas orientadas a optimizar la gestión de los activos del Estado y agilizar su

enajenación, con el fin de aprovechar mejor el patrimonio público y obtener recursos para atender las necesidades de financiamiento del Gobierno nacional. Por su parte, fortalecer las fuentes del sistema de salud permite reducir la principal presión fiscal que ha recaído sobre los gastos del Gobierno nacional en los últimos 15 años y que se prevé sea la principal fuente de aumento en la próxima década. Las nuevas fuentes contemplan mayores contribuciones de salud, protegiendo la población vulnerable, mayores recursos canalizados desde las cajas de compensación familiar, redireccionamiento de saldos de fondos públicos al sistema de salud y aumentos en los impuestos al tabaco y los licores, productos que crean problemas de salud pública.

**El segundo pilar de esta estrategia es la eliminación de la carga resultante del pago de IVA de cerca de 19 millones de colombianos, junto con medidas para fortalecer el recaudo; a otros 16,3 millones de personas se les otorgará una devolución de hasta 50% del IVA pagado dependiendo de su nivel de ingresos.** Hoy, los hogares en situación de pobreza pagan en promedio 138 mil pesos mensuales de IVA. Con la propuesta de reforma, a todas esas personas se les devolverá la totalidad del IVA que paguen. Se busca transitar de un impuesto de IVA establecido sobre productos, que no considera la capacidad de pago de los hogares, a un IVA establecido sobre personas, que consulta el nivel de ingresos de cada individuo. Este pilar también considera que en el sistema tributario nacional hay un monto cuantioso de recursos que se dejan de recaudar como consecuencia de los tratamientos tributarios preferenciales que existen en los distintos impuestos. Si bien buena parte de estas disposiciones busca beneficiar a los segmentos más vulnerables de la población, frecuentemente esto no termina siendo el caso en la práctica. Así, muchos gastos tributarios terminan beneficiando a los segmentos de la población de mayores ingresos, lo cual genera un uso ineficiente de estos beneficios tributarios y del recaudo sacrificado derivado de ellos. Por otro lado, muchos gastos tributarios tienen una efectividad limitada frente a los resultados económicos que buscan obtener, lo cual justifica que sean sujetos a una depuración. Las medidas incluyen la equiparación de condiciones tributarias entre la industria y el comercio nacional y las plataformas internacionales. Además del IVA, estas medidas abarcan menores exenciones en el impuesto de renta de personas naturales para personas de mayores ingresos, ampliación de la base de contribuyentes y aumento en las tarifas de personas con ingresos superiores a $50 millones mensuales.

**El tercer pilar corresponde a la implementación de medidas de política fiscal para potenciar la inversión y el empleo, factores fundamentales para incrementar los ingresos de los colombianos de forma duradera.** Las medidas consideradas en este pilar están relacionadas, por un lado, con la reducción de la carga impositiva del tejido empresarial, la modificación de impuestos que desincentivan la inversión (el impuesto al patrimonio) y la simplificación del estatuto tributario a través de la eliminación de impuestos cuyo costo en eficiencia supera el propósito con el que fueron creados. Por otro lado, en este pilar se contemplan disposiciones que buscan modernizar las disposiciones presupuestales y de endeudamiento que aplican para los entes territoriales, buscando que se logre impulsar los niveles de inversión pública de los departamentos y municipios, y se eliminen algunas restricciones excesivas sobre su planeación financiera

plurianual. Esto busca impulsar el crecimiento económico a través de una mayor inversión pública de estos gobiernos.

**El cuarto pilar contempla disposiciones para promover la atracción de capitales y de la inversión extranjera.** Entre ellas se contempla el Régimen Único para Generar Estabilidad Empresarial (RUGE), que establece incentivos y condiciones de estabilidad para promover inversiones significativas en el país. Las medidas crean mecanismos de estabilidad jurídica, lo cual mejora las evaluaciones de matriz de riesgos de empresarios que quieran realizar inversiones significativas y que generen empleo en el país. Estas disposiciones buscan generar un entorno más propicio para la inversión, la actividad productiva y el empleo, aspectos clave para la generación de fuentes sostenidas de ingreso para los colombianos. También se contemplan medidas que facilitan la normalización de activos (incluso criptoactivos).

**Una reducción en los impuestos sobre la actividad empresarial, que favorece de manera importante a las micro y pequeñas empresas, junto con la eliminación de los impuestos a los plásticos de un solo uso, reduce las distorsiones económicas y desincentivos al crecimiento presentes en la estructura tributaria actual del país, impulsando la inversión privada, el empleo y el crecimiento económico.** Además, un mayor crecimiento económico contribuye positivamente a la generación de ingresos fiscales y, por ende, a la sostenibilidad fiscal. Colombia actualmente tiene uno de los impuestos sobre la renta empresarial entre los más altos de la OCDE y la región (35% frente a 24,2%), lo que reduce la competitividad de las empresas nacionales y desincentiva la inversión en el país. Su reducción viabilizará más proyectos de inversión y por esa vía la actividad productiva y el empleo. Por su parte, la eliminación del impuesto a los plásticos de un solo uso es una medida de simplificación tributaria que busca responder tanto a las dificultades e incertidumbres que tienen los contribuyentes a la hora de pagar el impuesto como a las complejidades de administración y fiscalización que enfrenta la administración tributaria en este mismo sentido, dado el deficiente diseño que tiene.

**El quinto pilar es una propuesta de refuerzo de la institucionalidad fiscal, que mejore la confianza de las reglas de juego.** Estas medidas construyen sobre lo construido, y abordan las oportunidades de mejora institucionales y de funcionamiento de la Regla Fiscal vigente, con la intención de que sea más efectiva en propender por preservar la sostenibilidad fiscal. Igualmente, las medidas propuestas buscan potenciar la transparencia en las discusiones de política fiscal y en el proceso de planeación financiera del Gobierno, buscando que este sea más creíble. Adicionalmente, cada gobierno deberá comprometer ex ante sus metas, con un mecanismo que busca aumentar la predictibilidad de la política fiscal y generar incentivos más adecuados para que la planeación financiera del Gobierno efectivamente esté alineada con preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Finalmente, en este pilar se incluyen disposiciones para facilitar la planeación financiera de las entidades territoriales.

**El sexto pilar es el fortalecimiento de la administración tributaria.** El conjunto de disposiciones que hace parte de este pilar busca darle mayores herramientas a la administración tributaria para potenciar el recaudo a futuro mediante una mayor eficiencia administrativa, medidas que buscan

potenciar la recuperación de cartera y fortalecer la lucha contra la evasión y elusión, corregir distorsiones existentes en las normas vigentes y medidas que reducen el potencial litigioso futuro contra el ejecutivo. Las medidas contempladas buscan dotar a la administración tributaria de mayores herramientas para fortalecer el recaudo mediante una gestión más eficiente, la recuperación de cartera, el mejoramiento de los mecanismos de fiscalización y control tributario y aduanero, y el aprovechamiento de la información y la facturación electrónica. Asimismo, se incluyen disposiciones orientadas a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, corregir distorsiones de la normativa vigente y reducir el potencial litigioso contra el Gobierno nacional.

**Dentro de esta estrategia de consolidación fiscal, este Proyecto de Ley de Rescate Económico es el principal instrumento normativo por medio del cual se van a implementar estas disposiciones, pero no es el único.** Por medio de este proyecto de ley se van a implementar todas las disposiciones de ajuste fiscal que contribuyen a reducir el déficit primario para 2027 y más del 75% de las medidas en este mismo sentido contempladas para las vigencias de 2028 a 2030. Sin embargo, algunas medidas contempladas dentro del primer pilar de reducción en gastos del Estado se van a implementar mediante otros instrumentos normativos. Algunas se van a instaurar por medio del Plan Nacional de Desarrollo y otras se pondrán en marcha por medio de actos administrativos de la Rama Ejecutiva.

# B. Medidas de ajuste fiscal de la Ley de Rescate Económico

## I. Reducción del Estado y recomposición de las fuentes del sistema de seguridad social

### 1. Reducción de gasto ineficiente en el PGN

**La consolidación de las finanzas públicas debe apoyarse principalmente en medidas que reduzcan de manera permanente el gasto y mejoren su eficiencia.** Para ello, el ajuste no puede limitarse a restricciones transitorias de ejecución, sino que debe abordar los componentes que determinan el gasto estructural, disminuyendo rigideces, eliminando erogaciones que hayan perdido justificación, reduciendo necesidades de financiación y modificando aquellas reglas que generan presiones crecientes sobre el presupuesto.

**La necesidad de adoptar medidas estructurales sobre el gasto resulta especialmente relevante ante el elevado grado de inflexibilidad del Presupuesto General de la Nación.** Los documentos de programación presupuestal han advertido que una proporción significativa del presupuesto se encuentra determinada por mandatos constitucionales y legales, destinaciones específicas y otras obligaciones que reducen sustancialmente el margen para ajustar el gasto ante cambios en las condiciones fiscales. Este diagnóstico coincide con el señalado por la OCDE para Colombia, que ha identificado el elevado grado de preasignación del gasto como una restricción a la capacidad de reasignar recursos y como un factor que puede trasladar los esfuerzos de ajuste hacia los componentes más flexibles del presupuesto (OCDE, 2024)[17]. En este contexto, el proceso de programación presupuestal debe complementarse con instrumentos que permitan revisar las erogaciones existentes y generar medidas concretas de reducción del gasto.

**Las revisiones de gasto constituyen un instrumento para convertir este diagnóstico en decisiones concretas de ahorro y racionalización.** Estas permiten evaluar sistemáticamente fondos especiales y transferencias que atomizan el gasto y abren las puertas al despilfarro y la corrupción, programas, y subsidios. Ese diagnóstico permite identificar oportunidades de reducción, eliminación, rediseño o reasignación de recursos. A diferencia de los recortes generales, las revisiones de gasto buscan identificar de manera selectiva dónde existen posibilidades de ahorro y preservar aquellas intervenciones que continúan siendo prioritarias o costo-efectivas. La OCDE destaca, en este sentido, que estos ejercicios permiten revisar sistemáticamente la línea base presupuestal y generar opciones de ahorro y reasignación que posteriormente puedan incorporarse al proceso presupuestal (OCDE, 2025)[18].

[17] OCDE (2024). *OECD Economic Surveys: Colombia 2024*. OECD Publishing, Paris.
[18] OCDE (2025). *Quality Budget Institutions: Developments in OECD Countries*. OECD Publishing, Paris. En particular, capítulo "Regular Spending Reviews".

**La efectividad de estas revisiones depende de que sus resultados produzcan modificaciones efectivas en la base del gasto estructural.** Por esta razón, sus conclusiones deberán servir de insumo para la definición de techos, la preparación del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo, la formulación del Presupuesto General de la Nación y las decisiones de continuidad, reducción, eliminación o rediseño de las intervenciones evaluadas. Esta conexión entre evaluación y programación es igualmente resaltada por la experiencia internacional, en la que las revisiones de gasto se integran cada vez con mayor frecuencia al ciclo presupuestal y a los marcos de gasto de mediano plazo (OCDE, 2025).

**Bajo este enfoque, la presente reforma concentra sus medidas en cuatro ámbitos complementarios de racionalización del gasto público: la revisión de los recursos administrados a través de Fondos Especiales de la Nación, la reducción de otras transferencias, la evaluación de rentas de destinación específica y los límites al crecimiento de la adquisición de bienes y servicios.** En el primer caso, se busca optimizar el aprovechamiento de los excedentes de liquidez no comprometidos, mediante su traslado al Tesoro Nacional, con el propósito de reducir las necesidades de financiamiento. En el segundo y tercero, se propone revisar el fundamento y la permanencia de las transferencias y rentas de destinación específica, mediante ajustes presupuestales temporales y evaluaciones técnicas que permitan sustentar, cuando corresponda, posteriores modificaciones legislativas. Con ello se combinan medidas de ahorro de corto plazo con mecanismos de evaluación orientados a identificar reformas que permitan reducir estructuralmente las presiones de gasto.

**Así las cosas, las medidas relacionadas con la reducción de otras transferencias, la optimización del uso de excedentes de liquidez de los Fondos Especiales de la Nación y la liquidación de determinadas transferencias conforme al recaudo efectivo contribuirían a la consolidación fiscal mediante mecanismos diferenciados.** En particular, la reducción de apropiaciones permitiría contener el gasto, mientras que el traslado de excedentes de liquidez contribuiría a disminuir las necesidades de financiamiento y la liquidación conforme al recaudo efectivo reduciría las presiones derivadas de diferencias entre los ingresos presupuestados y los efectivamente recaudados (Secciones 1.1, 1.2 y 1.3). Por su parte, las demás medidas contempladas en esta sección corresponden a ajustes normativos y estructurales cuyos efectos fiscales se materializarían progresivamente, en función de su entrada en vigor e implementación, y que contribuirían a mitigar presiones adicionales sobre el gasto público.

### 1.1. Reducción de otras transferencias

**La revisión del resto de transferencias[19] constituye un componente central de la estrategia para contener el gasto público en el corto plazo y generar condiciones para una reducción permanente de aquellas erogaciones cuya continuidad no se encuentre suficientemente justificada.** Así las cosas, durante la vigencia fiscal 2027 se podrán aplazar o reducir, total o parcialmente, determinadas asignaciones de gasto del Presupuesto General de la Nación y no se programarán aquellas transferencias que cumplan las condiciones previstas en el articulado durante las vigencias 2028, 2029 y 2030. Estas medidas comprenden transferencias corrientes y de capital, con independencia de su clasificación presupuestal como funcionamiento o inversión. Paralelamente, se prevé una revisión técnica y legislativa para determinar cuáles disposiciones deben mantenerse, modificarse, integrarse o derogarse, con el propósito de identificar ahorros sostenibles y preservar aquellas intervenciones que continúen respondiendo a necesidades públicas debidamente justificadas.

**La revisión sistemática del gasto existente permite identificar oportunidades de ahorro sin recurrir a reducciones indiscriminadas.** La OCDE señala que las revisiones de gasto permiten evaluar la línea base presupuestal con el propósito de identificar ahorros, ganancias de eficiencia y posibilidades de reasignación, evitando que el ajuste se limite a recortes horizontales que tratan de igual manera intervenciones con desempeños y prioridades diferentes (OCDE, 2025). En consecuencia, la racionalización propuesta busca distinguir entre gastos que continúan estando justificados, aquellos cuyo diseño o cuantía debe modificarse y aquellos cuya permanencia dejó de ser necesaria. Este enfoque permite orientar el ajuste hacia erogaciones susceptibles de racionalización, considerando tanto su contribución a los objetivos de política pública como los efectos fiscales y sociales de su eventual modificación.

**La evidencia disponible para Colombia también respalda una evaluación periódica de las erogaciones existentes.** La OCDE ha recomendado utilizar revisiones sistemáticas del gasto para evaluar la continuidad de programas públicos, preservar aquellos que demuestren resultados positivos y una adecuada relación costo-efectividad y reducir gradualmente aquellos que no cumplan estos criterios (OCDE, 2022)[20]. Asimismo, ha señalado que la reducción de fragmentaciones y duplicidades puede generar ahorros aun cuando el objetivo de política pública deba continuar siendo atendido. En su evaluación de 2024, la Organización reiteró la necesidad de reducir las rigideces presupuestales de Colombia mediante la revisión del gasto obligatorio y de las rentas con destinación específica, así como de integrar las revisiones de gasto al proceso presupuestal (OCDE, 2024)[21]. Estas recomendaciones respaldan la conveniencia de evaluar no

[19] El resto de las transferencias recoge una agrupación de aproximadamente 190 transferencias que están incorporadas en el PGN. En esta agrupación no se incluyen transferencias como el SGP, el SGSSS, la garantía de obligaciones pensionales, y los recursos para las IESP.
[20] OCDE (2022). *OECD Economic Surveys: Colombia 2022*. OECD Publishing, Paris.
[21] OCDE (2024). OECD Economic Surveys: Colombia 2024. OECD Publishing, París.

solo la ejecución de las apropiaciones, sino también la pertinencia de las disposiciones legales que condicionan su programación.

**En consecuencia, la racionalización de las otras transferencias se desarrolla mediante un mecanismo de ajuste a partir de criterios técnicos de selección y de un proceso de evaluación.** Esta técnica permite distinguir las autorizaciones legales de gasto de las obligaciones exigibles y de las apropiaciones efectivamente incorporadas al presupuesto, así como considerar el diferente margen jurídico para revisar cada erogación. La evaluación técnica de las disposiciones parte de la identificación de su naturaleza jurídica, diferenciando las normas que únicamente autorizan gasto de aquellas que establecen obligaciones concretas a cargo de la Nación. Sobre esta base, se evaluarán la existencia de compromisos exigibles, las restricciones constitucionales o legales aplicables y la posibilidad efectiva de modificar o suspender las asignaciones sin afectar derechos adquiridos ni obligaciones previamente constituidas. Esta clasificación constituye el punto de partida para determinar qué erogaciones pueden ser objeto de ajuste inmediato y cuáles requieren modificaciones normativas o una evaluación adicional. Para la aplicación de las medidas presupuestales, la iniciativa incorpora el concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) como condición para aplazar, reducir o no programar determinadas transferencias, considerando, entre otros aspectos, su duplicidad, impacto fiscal, compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron previstas.

**Es pertinente resaltar que los ajustes presupuestales propuestos no equivalen a una derogatoria de las disposiciones legales que sustentan las transferencias.** El esquema propuesto contempla, además, la identificación de obligaciones causadas, compromisos perfeccionados, situaciones jurídicas consolidadas y otras condiciones que deban preservarse. La permanencia, modificación, integración o derogatoria posterior de cada disposición deberá definirse a través de los procedimientos legislativos aplicables y no como efecto automático de la evaluación o del vencimiento de sus plazos. Por tanto, las reducciones, los aplazamientos y la no programación de apropiaciones se circunscriben a las respectivas vigencias fiscales y no modifican ni derogan las leyes que autorizan el gasto. Esta distinción permite preservar la seguridad jurídica y diferenciar el alcance de las decisiones presupuestales de las modificaciones normativas que puedan requerirse para obtener ahorros permanentes.

**La revisión de los componentes del presupuesto es consistente con la práctica internacional de extender las evaluaciones de gasto más allá de las partidas discrecionales.** La OCDE destaca que una revisión efectiva del gasto estructural debe considerar también los gastos determinados por legislación permanente y, cuando corresponda, identificar reformas normativas que permitan mejorar su eficiencia o modificar su trayectoria de gasto (OCDE, 2025)[22]. Esta aproximación resulta particularmente relevante en Colombia, donde la OCDE ha identificado las preasignaciones y obligaciones legales como una fuente significativa de rigidez presupuestal (OCDE, 2024). En este contexto, la revisión de las transferencias legalmente determinadas permite

[22] OCDE (2025). Quality Budget Institutions: Developments in OECD Countries. Capítulo 5: Regular spending reviews. OECD Publishing, París.

identificar oportunidades de ajuste que no podrían materializarse únicamente mediante decisiones administrativas de ejecución presupuestal. No obstante, la sostenibilidad de los ahorros dependerá de que las recomendaciones se traduzcan, cuando corresponda, en modificaciones de las disposiciones que originan el gasto.

**En particular, la evaluación de las transferencias deberá examinar el objeto y la finalidad de las normas, sus beneficiarios, la ejecución física y presupuestal, los resultados e impactos, la litigiosidad, los compromisos exigibles, las duplicidades con políticas vigentes y el impacto fiscal presente y proyectado**. El Programa para la Eficiencia de Gasto Público a Nivel Nacional contempla, entre sus criterios de evaluación, el impacto de las disposiciones sobre la actividad productiva, la formación bruta de capital y el empleo formal; la evidencia empírica de sus resultados; el costo de oportunidad fiscal; y la existencia de duplicidades institucionales. Para priorizar la revisión de las erogaciones se prevén, entre otros, criterios relativos a falta de evaluación reciente, cumplimiento de finalidad, ausencia de apropiación o ejecución, sustitución por políticas posteriores, duplicidad institucional y baja efectividad. La ausencia de evaluaciones o los bajos niveles de ejecución deberán examinarse conjuntamente con la finalidad de la transferencia, las necesidades de sus beneficiarios y los posibles efectos de modificar su financiación. La decisión deberá considerar la persistencia de la necesidad pública que motivó su creación, los resultados alcanzados frente a sus objetivos, la existencia de mecanismos alternativos de atención, los costos de mantenerla y los riesgos asociados con su modificación. Las conclusiones deberán diferenciar los casos en los cuales resulte pertinente mantener, modificar, integrar o derogar la norma evaluada.

**El diseño institucional establece un programa permanente de evaluación del gasto, dirigido por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN), y preserva las competencias del Gobierno y del Congreso en sus respectivas etapas.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación podrán elaborar y entregar al Congreso de la República, durante los primeros seis meses de 2027, el Estudio Técnico sobre Leyes que Ordenan Gasto Público a Nivel Nacional. Las entidades del PGN deberán remitir al Ministerio de Hacienda, durante los primeros tres meses de cada año, información sectorial sobre las disposiciones legales de su competencia, incluyendo su finalidad, beneficiarios, ejecución, resultados, obligaciones e impacto fiscal. Antes de finalizar 2028, el Gobierno nacional deberá presentar al Congreso un proyecto de ley fundamentado en el estudio técnico para proponer las modificaciones o derogatorias que correspondan. A partir de 2031, el Gobierno nacional deberá radicar cada cuatro años un proyecto de ley acompañado de la actualización del estudio técnico, de acuerdo con los resultados de la evaluación. Las modificaciones o derogatorias posteriores requerirán el trámite legislativo correspondiente.

**La selección de las transferencias objeto de ajuste busca preservar las obligaciones que tienen protección constitucional y los compromisos ineludibles del Estado.** En particular, las apropiaciones sujetas de revisión no podrán desconocer el gasto público de rango constitucional. En desarrollo de esta salvaguarda y de las demás restricciones del ordenamiento jurídico, la aplicación de los ajustes requerirá verificar individualmente la naturaleza jurídica de las

transferencias, las obligaciones exigibles, las situaciones jurídicas consolidadas y los derechos constitucionalmente protegidos.

**La temporalidad de la medida distingue los ajustes presupuestales de corto plazo de las reformas estructurales que puedan adoptarse posteriormente.** Para 2027 se contempla la reducción o el aplazamiento de apropiaciones. Para las vigencias 2028, 2029 y 2030, se establece la posibilidad de no programar determinadas transferencias cuando no cuenten con concepto favorable del CONFIS o exista un concepto desfavorable. Estas medidas se aplican a cada vigencia fiscal y no producen la derogatoria automática de las leyes que autorizan el gasto. Por su parte, las modificaciones normativas de carácter permanente deberán tramitarse ante el Congreso, con fundamento en el estudio técnico y las evaluaciones periódicas previstas.

### 1.2. Optimización de liquidez de fondos públicos

**La revisión de los recursos administrados a través de fondos públicos busca asegurar que las transferencias del Presupuesto General de la Nación a estos respondan a necesidades efectivas de financiación y no únicamente a asignaciones históricas.** Los fondos especiales, fondos cuenta, fondos sin personería jurídica, fiducias, encargos fiduciarios, patrimonios autónomos y demás mecanismos equivalentes pueden cumplir funciones legítimas de política pública, pero también pueden acumular recursos cuya magnitud, grado de compromiso y disponibilidad efectiva no siempre son considerados integralmente al momento de programar nuevas apropiaciones.

**La literatura sobre gestión financiera pública advierte que la fragmentación de los recursos públicos puede generar costos fiscales cuando impide conocer y administrar de manera consolidada las disponibilidades de caja.** Fainboim y Pattanayak (2010)[23] advierten que la dispersión de recursos públicos entre múltiples cuentas puede dar lugar a la coexistencia de saldos ociosos y necesidades de endeudamiento, elevando innecesariamente los costos financieros del Gobierno. Por esta razón, una adecuada gestión de tesorería requiere una visión consolidada de las disponibilidades públicas que permita utilizar eficientemente los recursos antes de acudir a nuevas fuentes de financiación.

**La evidencia para América Latina también identifica riesgos asociados con la fragmentación de los recursos entre fondos, fideicomisos y otros mecanismos separados de la gestión central de caja.** Pimenta et al. (2015)[24] documentan que la proliferación de cuentas y mecanismos de administración separados puede fragmentar la gestión financiera, reducir la información disponible sobre la posición consolidada del Gobierno y generar costos administrativos adicionales. Una gestión más integrada no exige desconocer las destinaciones específicas de los

[23] Fainboim Yaker, I. y Pattanayak, S. (2010). Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues. IMF Working Paper No. 10/143. International Monetary Fund.
[24] Pimenta, C., Pessoa, M., Varea, M. et al. (eds.) (2015). *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*. Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional.

recursos, sino mejorar su trazabilidad y asegurar que las decisiones de financiación consideren las disponibilidades existentes.

**En particular, el principio de unidad de caja, consagrado en el artículo 16 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)[25], busca que el recaudo de todas las rentas y recursos de capital de la Nación atienda de manera conjunta y oportuna el pago de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.** Sin embargo, en la práctica, recursos de propiedad de la Nación pueden permanecer dispersos en fondos especiales sin personería jurídica, fondos-cuenta y encargos fiduciarios, sin que exista un mecanismo periódico que garantice su reincorporación al Tesoro cuando carecen de afectación a compromisos u obligaciones exigibles.

**Esta dispersión tiene un costo fiscal real y actual: mientras el Tesoro Nacional acude al mercado de deuda pública para financiar el déficit y atender el servicio de la deuda, existen simultáneamente excedentes de liquidez ociosos.** En particular, estos se concentran en mecanismos de administración de recursos públicos que no cumplen ninguna función operativa inmediata. Esta situación implica que la Nación asuma un costo financiero de oportunidad evitable, pues termina financiándose externamente mientras recursos de su propia titularidad permanecen inmovilizados fuera del Tesoro.

**La medida delimita el concepto de excedente de liquidez de los Fondos Especiales de la Nación a los saldos disponibles al 31 de diciembre de cada vigencia que no se encuentren comprometidos ni afectados al pago de obligaciones exigibles o de compromisos debidamente ejecutoriados, de conformidad con las normas vigentes.** En consecuencia, su alcance no debe confundirse con la totalidad de los recursos mantenidos por los fondos. Adicionalmente, se excluyen del traslado los mecanismos que administran recursos destinados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, al Sistema General de Pensiones y a las prestaciones y coberturas propias del Sistema de Seguridad Social Integral.

**En este sentido, la iniciativa establece que los excedentes de liquidez de los Fondos Especiales de la Nación generados a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal se trasladarán al Tesoro Nacional.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorporará esos excedentes al Presupuesto General de la Nación durante el primer trimestre del año siguiente, con el fin de sustituir rentas de capital y disminuir las necesidades de financiamiento.

**Adicionalmente, la exigencia de trasladar anualmente los excedentes de liquidez no comprometidos genera incentivos de disciplina sobre la programación financiera de los Fondos Especiales comprendidos en la medida.** Los fondos especiales y sus administradoras tendrán razones para mejorar la planeación de sus ingresos, gastos y flujos de caja, así como para identificar oportunamente saldos que no estén destinados a obligaciones exigibles. Ello contribuye

[25] Compilado en el Decreto 111 de 1996

a una asignación más eficiente de los recursos, en concordancia con los principios de programación integral, especialización y unidad de caja que orientan el EOP.

**La medida se articula con los objetivos de sostenibilidad fiscal de la presente ley al permitir el uso de recursos de propiedad de la Nación que actualmente se encuentran fuera de la gestión central de Tesorería, sin afectar las exclusiones expresamente previstas.** Sus efectos deben analizarse distinguiendo entre recursos de capital incorporables al presupuesto, disponibilidad de caja y eventuales menores necesidades de endeudamiento; el traslado de liquidez, por sí mismo, no equivale necesariamente a una reducción del gasto primario.

**De forma complementaria, el articulado crea el Programa para la Eficiencia de Gasto Público a Nivel Nacional, dirigido por la DGPPN, cuyo alcance incluye la evaluación de las normas que ordenan gasto, las rentas de destinación específica y la modificación, fusión o supresión de Fondos Especiales creados por ley**. La evaluación comprenderá eficacia y cumplimiento de objetivos, eficiencia operativa, costo de oportunidad fiscal, ausencia de duplicidad y fragmentación, sostenibilidad financiera y valoración de la gestión pública.

**Así las cosas, el Congreso recibirá el estudio técnico y, anualmente, un balance de los resultados de las evaluaciones, el avance de las revisiones y el estado de las iniciativas legislativas.** La modificación, fusión o supresión de fondos creados por ley requerirá la respectiva decisión legislativa, sin efectos automáticos por vencimiento de plazos o resultados de la evaluación. La iniciativa establece reglas de protección de las obligaciones pendientes, las situaciones jurídicas consolidadas y las destinaciones específicas vigentes ante la modificación o supresión de Fondos Especiales, y exceptúa de la evaluación las leyes o fondos en que se establezca gasto público de rango constitucional.

### 1.3. Evaluación, reorientación y reliquidación de rentas de destinación específica

**Las rentas con destinación específica representan una excepción al principio general de unidad de caja y limitan el margen para asignar recursos en función de nuevas prioridades presupuestales.** La Constitución Política, en su artículo 359, establece la prohibición general de rentas nacionales de destinación específica, con las excepciones que allí se contemplan. En este contexto, la propuesta plantea la eliminación de determinadas destinaciones específicas de origen legal, una regla para liquidar determinadas participaciones y transferencias conforme al recaudo efectivo, y un mecanismo de evaluación periódica de las normas que establecen estas destinaciones, con el propósito de determinar la pertinencia de mantenerlas, modificarlas o derogarlas.

**Aunque las destinaciones específicas pueden responder a objetivos legítimos, su acumulación puede reducir la flexibilidad presupuestal cuando no se revisan periódicamente sus resultados, impactos y costos de oportunidad.** Por ello, la iniciativa propone suprimir determinadas afectaciones legales de ingresos, con el propósito de ampliar la capacidad de asignación de los recursos públicos de acuerdo con las prioridades presupuestales. La aplicación de esta medida deberá respetar los mandatos constitucionales, las obligaciones

exigibles y las situaciones jurídicas consolidadas. Asimismo, se preserva la destinación del 70% del producto del impuesto de timbre nacional al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), establecida en el numeral 6 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, con el fin de mantener esta fuente de financiación del pasivo pensional territorial.

**La eliminación de determinadas destinaciones específicas de origen legal busca reducir las rigideces asociadas con determinadas afectaciones de ingresos y permitir que los recursos correspondientes financien apropiaciones autorizadas en las leyes anuales de presupuesto.** La aplicación de la medida deberá observar el tratamiento previsto para recursos constitucionalmente protegidos y obligaciones previamente constituidas. De esta manera, se busca ampliar el margen para distribuir los recursos disponibles conforme a las prioridades de política pública, las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y las necesidades sectoriales. Esta modificación no implica, por sí misma, una reducción del gasto público o del déficit fiscal, pues sus efectos dependerán de las decisiones de programación y de la ejecución efectiva de las apropiaciones presupuestales.

**En la actualidad, las rentas con destinación específica (RDE) de origen legal diferentes al Sistema General de Participaciones (SGP) equivalen a cerca del 10% de los Ingresos Corrientes de la Nación.** Esta rigidez limita el margen de maniobra presupuestal del Gobierno Nacional frente a las fluctuaciones del ciclo económico y puede dificultar la adaptación de la trayectoria del gasto primario a las metas fiscales. La multiplicidad de rentas asignadas a objetivos específicos también puede contribuir a la atomización del gasto, al fragmentar su programación y dificultar la reasignación de recursos hacia prioridades alternativas. La eliminación de las destinaciones legales objeto de la medida permitiría mejorar la flexibilidad de programación, sin extender la disposición a las categorías expresamente exceptuadas. En todo caso, la participación señalada corresponde al conjunto de las RDE diferentes del SGP y no exclusivamente a aquellas cuya destinación se propone eliminar.

**Además, los flujos de recaudo de las rentas no necesariamente coinciden con el calendario de ejecución del gasto al que están destinadas.** Estas diferencias pueden generar restricciones en la programación y ejecución presupuestal, especialmente cuando los recursos se encuentran legalmente vinculados a determinados usos y no pueden reasignarse para atender otras necesidades de gasto. En estas circunstancias, las destinaciones específicas pueden limitar la capacidad de respuesta ante presiones fiscales sobrevinientes y dificultar la utilización eficiente de los recursos disponibles. La eliminación selectiva de determinadas afectaciones legales, junto con la liquidación de transferencias en función del recaudo efectivo, busca fortalecer la consistencia entre la disponibilidad de ingresos y la programación de los recursos públicos. Sus eventuales efectos sobre las necesidades de financiamiento y los costos financieros dependerán de las condiciones efectivas de recaudo, ejecución y disponibilidad de caja.

**La iniciativa complementa estas modificaciones con un mecanismo de evaluación periódica de las normas que establecen rentas con destinación específica.** Para ello, se contempla la

creación del Programa para la Eficiencia de Gasto Público a Nivel Nacional, dirigido por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN), y la elaboración de un estudio técnico que permita evaluar la pertinencia de las disposiciones legales vigentes. Esta evaluación considerará, entre otros criterios, los resultados de las intervenciones, su impacto sobre la actividad productiva, el costo de oportunidad fiscal y la existencia de duplicidades institucionales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación deberán elaborar y presentar el estudio al Congreso durante el primer semestre de 2027. Sus resultados servirán de fundamento para una iniciativa legislativa que el Gobierno nacional deberá presentar antes de finalizar 2028. A partir de 2031, la propuesta establece revisiones cada cuatro años para identificar nuevas oportunidades de modificación o derogatoria de disposiciones legales. De esta manera, se busca que la continuidad de las destinaciones específicas responda a evaluaciones técnicas periódicas de sus resultados, impactos y costos de oportunidad.

**En paralelo, el articulado propone que las participaciones, transferencias y rentas de destinación específica cuyo monto de gasto esté vinculado por mandato constitucional o legal a tributos nacionales o a los Ingresos Corrientes de la Nación se liquiden en función del recaudo efectivo al cierre de cada vigencia fiscal.** La regla general exceptúa al Sistema General de Participaciones y preserva el régimen de destinación, liquidación y giro de los recursos provenientes del impuesto de timbre nacional destinados al FONPET. Las diferencias entre los giros efectuados a partir del aforo presupuestal y los montos resultantes del recaudo efectivamente certificado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional se compensarían a nivel de Tesorería mediante el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) al inicio de la vigencia siguiente, en los términos propuestos. Cuando el recaudo efectivo sea inferior al aforo, la regla plantea un ajuste que no constituiría incumplimiento ni generaría pasivos exigibles o intereses de mora, de acuerdo con la disposición propuesta, que establece que la obligación de transferencia se encuentra supeditada al recaudo efectivo de la renta correspondiente. De igual manera, cuando el recaudo efectivo supere el aforo, se contempla un ajuste al alza en la liquidación definitiva. De esta forma, se busca reducir la exposición de la Nación al riesgo asociado con diferencias entre los ingresos presupuestados y los efectivamente recaudados, sin perjuicio de las obligaciones constitucionalmente protegidas y las situaciones jurídicas consolidadas.

### 1.4. Límite a gastos de adquisición de bienes y servicios

**Los gastos de adquisición de bienes y servicios constituyen un componente relevante del funcionamiento de las entidades públicas.** En estas partidas se concentran erogaciones necesarias para la provisión de insumos, servicios y demás elementos requeridos para el desarrollo de sus funciones. A diferencia de otros componentes del gasto determinados en mayor medida por mandatos constitucionales, legales o contractuales, este rubro ofrece un margen relativamente mayor para introducir medidas de racionalización, mejorar los procesos de contratación y aprovechar eficiencias en la gestión administrativa. En un contexto de consolidación fiscal, resulta necesario contener su dinámica de crecimiento, procurando que las necesidades operativas de las entidades sean atendidas con criterios de eficiencia y austeridad, sin comprometer el adecuado cumplimiento de sus funciones.

**En este sentido, la iniciativa establece que desde la vigencia fiscal 2027 hasta 2030, se adoptará un límite al crecimiento de las apropiaciones de gastos de adquisición de bienes y servicios de los órganos y entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, independientemente de su clasificación.** El crecimiento máximo anual será equivalente a la tasa de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) observada al cierre de la vigencia inmediatamente anterior.

**Ahora bien, la variación del IPC al cierre de la vigencia anterior constituye un techo máximo de crecimiento de las apropiaciones, no una obligación de aumentarlas hasta ese nivel, de manera que la programación podrá prever ajustes inferiores o reducciones adicionales.** Esta restricción incentiva a los órganos y entidades del PGN a racionalizar sus adquisiciones mediante mejoras de gestión administrativa y contratación. Además, el límite se complementará con reducciones adicionales en las fases de ejecución del ciclo presupuestal, a las cuales contribuirán los planes internos de austeridad de las entidades y órganos del PGN.

**El proyecto restringe la pauta y la publicidad oficial de las entidades del orden nacional a fines estrictamente informativos, con preferencia por sus canales institucionales y sujeta a las metas de austeridad.** Queda prohibido de forma absoluta usar estos recursos para promocionar la gestión del Gobierno, de sus entidades o servidores, o de partidos y candidatos, así como cualquier mecanismo que busque eludir esta restricción. La información sobre estos gastos deberá publicarse en el SECOP, bajo la responsabilidad del ordenador del gasto.

**Asimismo, el Estado debe gastar menos en su propio funcionamiento.** Por eso, el proyecto convierte el Plan de Austeridad del Gasto en una política permanente, que el Gobierno nacional adoptará cada año con metas concretas de ahorro en los gastos administrativos de las entidades, como viáticos, arrendamientos, vehículos y esquemas de seguridad. Además, prohíbe financiar con recursos públicos eventos y celebraciones que no son indispensables para el funcionamiento del Estado. Cada entidad deberá publicar su plan de austeridad y rendir cuentas semestralmente al Congreso de la República sobre sus resultados, y esta obligación se extiende, en el marco de su autonomía, a los órganos autónomos e independientes y a la Rama Judicial.

**Estas medidas buscan generar ahorros operacionales en el funcionamiento del Estado sin afectar la capacidad de las entidades para cumplir sus funciones, en especial la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.** Contener el crecimiento del gasto operativo contribuye a cerrar la brecha entre las presiones de gasto, derivadas de un presupuesto altamente inflexible, y unos ingresos corrientes insuficientes para financiarlas, y libera recursos para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

## 1.5. Fortalecimiento del mecanismo de cobertura del deslizamiento del salario mínimo en las rentas vitalicias

**Conforme al artículo 48 de la Constitución Política, ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y los recursos destinados a pensiones deben mantener su poder adquisitivo constante.** En desarrollo de esta disposición, el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 establece que las mesadas pensionales deben reajustarse anualmente según la variación porcentual del IPC, para el año inmediatamente anterior y para aquellas pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, estas deben ser reajustadas en el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.

**La evolución reciente del salario mínimo ha incrementado significativamente las obligaciones contingentes asociadas a este esquema de cobertura.** En este contexto, el referido artículo fue adicionado por la Ley 1328 de 2009, con el objetivo de salvaguardar estas prerrogativas en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad habilitando al Gobierno nacional con la posibilidad de establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento que podrían tener las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida cuando el aumento del salario mínimo mensual legal vigente sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor. Para 2026, en atención al incremento del salario mínimo en 17,9 puntos porcentuales por encima de la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, el costo de la cobertura de deslizamiento ascendió a $5 bn, de los cuales se giraron $302 mil millones a las aseguradoras para atender los pagos corrientes de la vigencia, y fue realizado el registro contable de una reserva a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por $4,7 bn.

**Se busca fortalecer la sostenibilidad, eficiencia y transparencia del mecanismo de cobertura del deslizamiento del salario mínimo.** Para ello, propone consolidar un esquema que permita una administración más eficiente de las obligaciones a cargo de la Nación, mediante su adecuado registro, seguimiento y control por medio de la constitución de un Bono de Valor Constante (BVC)[26] destinado a respaldar las reservas asociadas a dichas obligaciones, garantizando la existencia de activos suficientes para su atención futura. Con ello, se optimiza el manejo de la liquidez pública, se fortalece la planeación financiera y presupuestal, y se promueve un uso más eficiente de los recursos públicos.

[26] Los Títulos de Tesorería (TES) constituyen valores de deuda pública emitidos por la Nación como instrumento de financiamiento general del Estado y de administración de la deuda pública, los cuales se colocan en el mercado de capitales, son libremente negociables en el mercado secundario y pueden estructurarse bajo distintas modalidades financieras, tales como tasa fija o indexación a UVR, con plazos, rendimientos y condiciones determinadas por las necesidades de financiamiento público y las condiciones del mercado. Por su parte, los Bonos de Valor Constante (BVC) previstos en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993 y reglamentados en el Decreto 1068 de 2015 corresponden a instrumentos especiales de financiación creados para atender obligaciones pensionales específicas definidas por la ley. En consecuencia, mientras los TES tienen como propósito principal la obtención de recursos para el financiamiento general del presupuesto y la gestión de la deuda pública de la Nación, los BVC se encuentran destinados exclusivamente al respaldo de pasivos pensionales determinados, razón por la cual difieren de aquellos en su objeto, destinación, fuente de pago, tratamiento financiero y régimen jurídico aplicable.

**Así, la presente iniciativa prevé que el respaldo de la Nación al mecanismo de cobertura del deslizamiento se instrumente, en lo pertinente, mediante la utilización de Bonos de Valor Constante (BVC) a partir de la vigencia 2026.** Lo anterior, por tratarse de un instrumento que cuenta con un marco legal y reglamentario plenamente desarrollado dentro del ordenamiento jurídico colombiano para la financiación y garantía de obligaciones pensionales de largo plazo. En ese sentido, la propuesta se fundamenta en una figura previamente concebida por el legislador para respaldar compromisos pensionales, lo que contribuye a fortalecer la seguridad jurídica, la sostenibilidad financiera y la estabilidad del esquema de cobertura, evitando la creación de mecanismos adicionales de financiación o garantía y favoreciendo el aprovechamiento de instrumentos ya consolidados en el sistema. Estos títulos se caracterizan por estar expresados en pesos, reconocer rendimientos acordes con los parámetros actuariales y financieros aplicables y respaldar obligaciones pensionales de largo plazo, lo que los convierte en un mecanismo idóneo para soportar las responsabilidades de la Nación derivadas del esquema de cobertura previsto en la presente propuesta normativa.

**La propuesta también busca fortalecer la identificación, medición y seguimiento de las obligaciones fiscales derivadas del mecanismo de cobertura del deslizamiento del salario mínimo.** De igual forma, la propuesta se enmarca en los objetivos de reducción y modernización del Estado y de transparencia de la información, al permitir contar con información clara, verificable, homogénea y oportuna sobre los efectos financieros y fiscales que generan los incrementos del salario mínimo en la financiación de las rentas vitalicias. La estimación, seguimiento y divulgación de dichos costos, junto con la constitución de los bonos que respaldan las reservas correspondientes, permiten identificar con precisión el impacto fiscal derivado de cada ajuste salarial y disponer de información confiable para la toma de decisiones por parte de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Congreso de la República y la ciudadanía. En consecuencia, la iniciativa fortalece la sostenibilidad del mecanismo, mejora la calidad de la gestión pública, promueve la rendición de cuentas y propicia un uso más eficiente, responsable y transparente de los recursos públicos.

### 1.6. Financiamiento de las obligaciones derivadas de la oportunidad excepcional de traslado pensional

**La magnitud de los traslados realizados bajo la oportunidad de traslado establecida en el Artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 ha generado presiones financieras que justifican la adopción de medidas para asegurar el adecuado financiamiento de las mesadas reconocidas por Colpensiones.** Dicho mecanismo entró a regir a partir del 16 de julio de 2024, y estableció por dos años una oportunidad de traslado entre regímenes, esto es entre el Régimen de Prima Media y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, para aquellas personas que estando a diez años o menos de la edad de pensión, contarán con setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas, para el caso de las mujeres, y novecientas (900) semanas cotizadas, para el caso de los hombres. En la práctica, esto permite una excepción a la limitación de traslado establecida en la Ley 100 de 1993.

**La acogida que tuvo esta oportunidad excepcional de traslado puso de manifiesto la necesidad de ajustar los mecanismos de financiación asociados a las obligaciones asumidas por Colpensiones.** En virtud de esta medida, según cifras de la Superintendencia Financiera de Colombia, a corte de mayo de 2026 se habían trasladado del RAIS al RPM 135.559 afiliados, de los cuales 25.201 ya habían sido pensionados por Colpensiones para esa fecha bajo las reglas definidas en la Ley 100 de 1993, en particular las relacionadas con la determinación del Ingreso Base de Liquidación y el monto de la mesada pensional. Bajo este escenario se generan mayores presiones de gasto sobre Colpensiones, sin que, a su vez, hubiesen entrado en vigor las otras disposiciones de la Ley 2381 de 2024, que generaban flujos de ingresos adicionales para dicha entidad, ocasionando un desbalance entre los pasivos trasladados a Colpensiones y las fuentes de financiación para su cubrimiento.

**La iniciativa busca evitar que el ejercicio de la oportunidad de traslado genere presiones fiscales adicionales que no fueron previstas al momento de asumir las nuevas obligaciones pensionales.** Con ello, la medida propuesta tiene como objeto la racionalización de los recursos del Estado, al permitir que Colpensiones obtenga una fuente de financiación para cubrir el pago de las mesadas pensionales y los retroactivos correspondientes a las pensiones reconocidas en virtud de la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024. Lo anterior, manteniendo en todo caso la vocación de ahorro del FAPC, razón por la que únicamente se habilita el traslado de los recursos requeridos para financiar dichas obligaciones pensionales, incluidos los pagos correspondientes a periodos anteriores. Esto excluyendo en todo caso el subsidio implícito propio del RPM, el cual continúa financiándose con cargo a los recursos de Colpensiones.

**La medida permite alinear las fuentes de financiación con las obligaciones efectivamente asumidas por Colpensiones como resultado de la oportunidad de traslado entre regímenes.** El valor estimado de los recursos girados, correspondiente a la porción corriente de las mesadas pagadas por Colpensiones durante 2024, 2025 y 2026 para los pensionados que se beneficiaron de la ventana excepcional del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, se estima en $1,2 billones de pesos. Es decir, este traslado al solo corresponder a los recursos corrientes permite mantener el saldo adicional de recursos en el FAPC o en las AFP, según corresponda. Esto es, la transacción permitiría calzar las obligaciones corrientes asumidas por Colpensiones sin afectar la vocación de ahorro del FAPC ni generar distorsiones en el mercado de capitales.

**Paralelamente, se propone establecer un mecanismo transitorio para la administración de los recursos de los afiliados que se acogieron a la oportunidad de traslado y que ya consolidaron su pensión de vejez, en atención a lo dispuesto en el artículo 76.** Lo anterior, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la Ley, las Administradoras de Fondos de Pensiones deben administrar los recursos de las cuentas de ahorro individual únicamente hasta el momento en que se consolide la pensión, y que, a la fecha, dichos saldos no han sido transferidos al FAPC, cuya habilitación legal está prevista a partir del 1 de abril de 2027. En este contexto, se contempla que, de manera provisional, los recursos sean transferidos al Tesoro Nacional para su administración hasta la entrada en funcionamiento del FAPC, momento en el cual el Tesoro

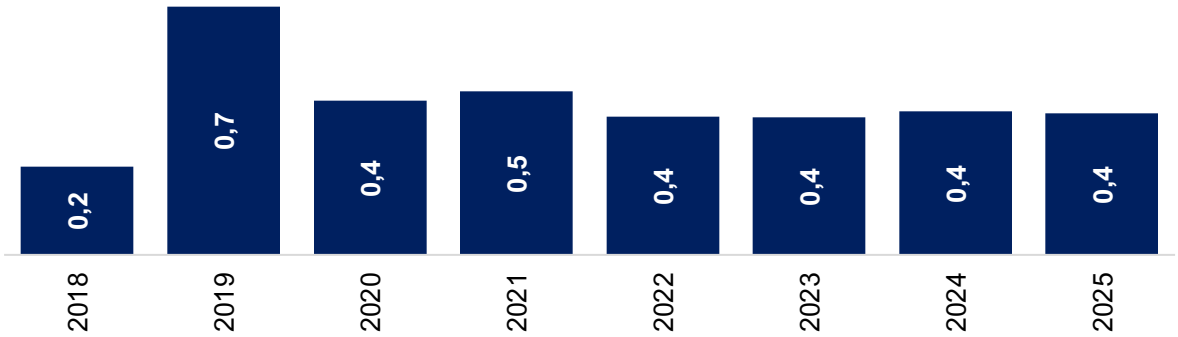
transferirá los saldos correspondientes a dicho Fondo, conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 2381 de 2024.

## 2. Reducción de los gastos de personal

### 2.1 Reducción de gastos por OPS

**La contratación de personal mediante contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión (OPS) constituye un componente relevante del gasto de funcionamiento de las entidades del Presupuesto General de la Nación (PGN)**. Si bien esta modalidad permite incorporar talento humano para el cumplimiento de las funciones estatales sin que las personas contratadas formen parte del personal pública, su crecimiento sostenido plantea desafíos en materia de eficiencia del gasto, racionalización de la contratación y sostenibilidad de las finanzas públicas. En particular, su utilización recurrente, sin una justificación suficiente, puede conducir a la sustitución progresiva de funciones misionales permanentes por vínculos contractuales transitorios y generar duplicidades de gasto frente a las capacidades existentes.

**Gráfico 14.** Valor de contratos firmados por OPS del orden nacional, % del PIB.



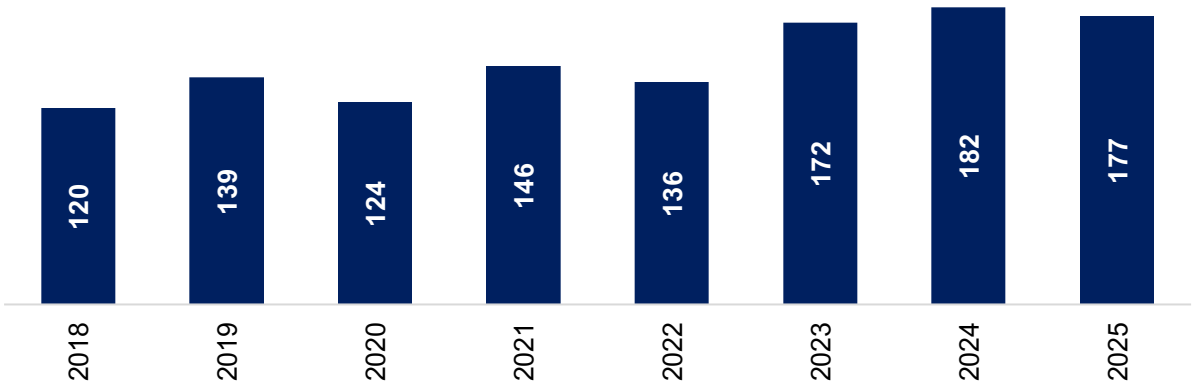

**Fuente:** SECOP – ANCP Colombia Compra Eficiente. Cálculos DGPM – MHCP.

**Nota:** Corresponde a los contratos firmados durante cada año y no debe ser considerado como la masa de contratos existentes para cada periodo de tiempo. Con el objetivo de evitar contabilizar dos veces un mismo contrato, la muestra se restringe a los contratos firmados cuyo estado se reporta en SECOP como adjudicado, borrador, cancelado, celebrado, cerrado, convocado, descartado, en aprobación, en ejecución, liquidado, suspendido, terminado y terminado sin liquidar. Para la clasificación dentro del orden nacional, se considera la clasificación de orden asignada por Colombia Compra Eficiente para cada contrato dentro del SECOP, la cual incluye a entidades de la rama ejecutiva.

**La evolución reciente de la contratación por OPS del orden nacional evidencia la magnitud de esta problemática.** Entre 2018 y 2025, el valor firmado[27] de estos contratos pasó de representar el 0,2% del PIB al 0,4% del PIB (Gráfico 14). En el mismo periodo, el número de contratos aumentó de 120 mil a 177 mil, lo que equivale a un crecimiento anual promedio del 8,0% (Gráfico 15).

[27] Corresponde al valor del contrato reportado en SECOP al momento de la firma inicial, para el cual se realizaron validaciones de tipo manual para corregir errores de reporte dentro de la base.

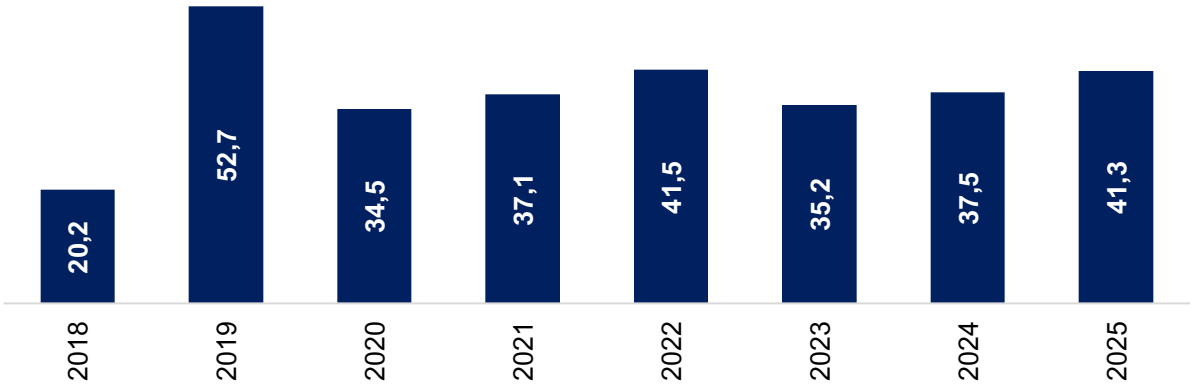
**Gráfico 15.** Número de contratos firmados por OPS del orden nacional, miles de contratos.




**Fuente:** SECOP – ANCP Colombia Compra Eficiente. Cálculos DGPM – MHCP.

**Asimismo, el comportamiento en el valor promedio de los contratos se ha duplicado**. En particular, se observa que el valor promedio pasó de $20,2 millones en 2018 a $41,3 millones en 2025 (Gráfico 16).

**Gráfico 16.** Valor del contrato promedio por OPS del nivel nacional, millones de pesos corrientes.




**Fuente:** SECOP – ANCP Colombia Compra Eficiente. Cálculos DGPM – MHCP.

**Nota:** Corresponde a la relación entre el total registrado para el valor firmado y el número de contratos por OPS.

**Considerando el comportamiento de la contratación por OPS y la situación fiscal actual, se propone una reducción en los costos asociados a la contratación en 50% entre 2026 y 2027, equivalente al incremento del número de contratos en 2025, cuando se compara con 2018.** De 2028 en adelante se contempla un aumento equivalente a la variación del IPC fin de periodo. De esta manera, se prevé alcanzar un ahorro promedio equivalente al 0,19% del PIB entre los años 2027 y 2030.

**Desde la perspectiva de las finanzas públicas, la medida contribuiría a contener el crecimiento de los gastos de funcionamiento y a generar espacio fiscal, sin recurrir necesariamente a mayores impuestos o endeudamiento.** Asimismo, la exigencia de identificar previamente posibles duplicidades contractuales y verificar la capacidad del personal para atender las funciones requeridas promovería una asignación más eficiente del talento humano y de los recursos públicos. Con ello, se fortalecerían los mecanismos de control interno, la transparencia en la contratación y la rendición de cuentas a la ciudadanía, en concordancia con los principios de eficiencia del gasto y sostenibilidad fiscal.

## 2.2. Crecimiento de los gastos de personal

**El gasto de personal constituye un componente permanente del gasto público, que se ve directamente impactado por la magnitud del incremento salarial, así como de la vinculación de nuevos trabajadores públicos.** A diferencia de otras apropiaciones, los incrementos salariales no generan únicamente una presión presupuestaria durante la vigencia en la que se adoptan, sino que elevan de manera estructural la base sobre la cual se liquidan las remuneraciones de los servidores públicos en los años siguientes. Además, su impacto no se limita a la asignación básica, sino que se extiende a prestaciones sociales, aportes parafiscales, contribuciones al Sistema de Seguridad Social Integral y demás conceptos vinculados a la remuneración.

**La evolución reciente de la masa salarial de la Rama Ejecutiva permite dimensionar la importancia de estos factores.** Para su análisis, la variación anual de la masa salarial se descompone en un efecto precio, asociado con los cambios en la remuneración promedio por servidor, manteniendo constante el número de servidores del año anterior, y un efecto cantidad, relacionado con los cambios en el número de servidores, valorados con la remuneración promedio del año base. Asimismo, se reconoce un efecto de interacción derivado de la variación conjunta de ambos componentes. De acuerdo con esta descomposición, entre 2020 y 2026[28], el efecto precio explicó, en promedio, el 80,3% de la variación anual de la masa salarial de la Rama Ejecutiva, mientras que el efecto cantidad explicó el 17,2%. El 2,5% restante correspondió a la interacción entre los cambios en la remuneración promedio y el número de servidores. Estos resultados sugieren que la variación de la remuneración promedio ha sido el principal componente asociado con la evolución de la masa salarial durante el periodo analizado.

**A su vez, tanto los costos como los cargos han crecido en los últimos años.** Específicamente, entre 2013 y 2026, los cargos de las entidades nacionales financiados directamente en el PGN, sin incluir el sector defensa, pasaron de 137.496 a 186.849, lo que equivale a un aumento de 35,9%. En el mismo periodo, su costo pasó de 1,26% a 1,71% del PIB, lo que muestra que el gasto de personal ha crecido a un ritmo superior al de la economía.[29]

[28] Cálculos DGPM con base en información de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN). Los datos de 2026 son preliminares.

[29] Cálculos propios con base en la información histórica de nóminas del PGN 2013–2027 de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN). Incluye recursos de la Nación y propios.

**Estas características exigen que las decisiones sobre el gasto de personal y los incrementos salariales incorporen criterios de sostenibilidad, eficiencia y adecuada focalización de los recursos.** El sistema jurídico colombiano reconoce expresamente esta dimensión fiscal. La Ley 4 de 1992 establece, en su artículo 2, que al fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos el Gobierno nacional debe considerar, entre otros criterios, la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal (literal h), la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad (literal i), así como el establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral (literal k).

**La evidencia internacional muestra que los aumentos de la masa salarial del Estado tienen efectos persistentes sobre las finanzas públicas.** A partir de información de 137 países avanzados, emergentes y de bajos ingresos, Dybczak y García-Escribano (2019)[30] encuentran que los incrementos del gasto salarial no se revierten en el mediano plazo y que el deterioro inicial del balance fiscal asociado a estos aumentos persiste, aunque se reduzca posteriormente. Este resultado evidencia la importancia de evaluar las decisiones salariales no solo por su costo durante la primera vigencia, sino también por sus efectos permanentes sobre la trayectoria del gasto público, y justifica que su control se haga mediante una regla explícita.

**En línea con lo anterior, se propone reducir en 20% el gasto de personal de las entidades públicas del orden nacional en 2028, excluyendo la fuerza pública, y limitar su crecimiento en 2029 y 2030 a la inflación más 0,5pp reales.** La medida opera en dos etapas. La primera consiste en un ajuste de nivel, por una sola vez, que corrige la expansión acumulada del personal durante la última década. La segunda establece una regla de crecimiento que evita que la base ajustada vuelva a expandirse de forma inercial. Esta regla preserva el poder adquisitivo de los servidores públicos frente a la inflación, en línea con la Sentencia C-1433 de 2000, y limita el incremento real adicional a un máximo de 0,5 puntos porcentuales. La medida es transitoria y se limita al periodo 2028–2030.

**La propuesta tiene un antecedente directo en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, que estableció límites al crecimiento del gasto de personal de las entidades públicas nacionales.** La norma dispuso que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, el crecimiento anual de estos gastos no podría superar, en promedio, el 90% de la meta de inflación esperada y que, a partir del sexto año, no podrían crecer en términos reales. La Corte Constitucional declaró exequible esta disposición en la Sentencia C-459 de 2002 y precisó que el Congreso puede establecer límites al crecimiento de los gastos de personal durante un periodo determinado, siempre que respete la reserva de ley orgánica del presupuesto y que la medida sea razonable y proporcional[31]. La Corte aclaró, además, que un límite de este tipo es una materia distinta del

[30] Dybczak, K., & Garcia-Escribano, M. (2019). *Fiscal implications of government wage bill spending* (IMF Working Paper No. 19/10). International Monetary Fund.
[31] Corte Constitucional, Sentencia C-459 de 2002.

incremento salarial de los servidores, pues no congela salarios ni reduce la remuneración individual, y que no constituye una sanción para ningún servidor público.

**La medida propuesta retoma esta lógica y la adapta a las presiones actuales sobre el gasto de personal.** A diferencia de la Ley 617 de 2000, que moderó el ritmo de crecimiento del gasto, la propuesta también corrige su nivel mediante el ajuste de 2028 y limita su crecimiento en los dos años siguientes. El margen real de 0,5pp permite reconocer incrementos por encima de la inflación, preservando el poder adquisitivo de los servidores públicos y acotando el crecimiento real del gasto.

**La medida generaría un ahorro fiscal de $9,6 billones en 2028[32], equivalente a una reducción del 1,7% del gasto total de personal frente a 2027[33].** La estimación compara el gasto resultante de la propuesta con un escenario contrafactual en el que el gasto de personal crece a una tasa equivalente a la inflación más 1,6pp. Como el ajuste reduce la base sobre la cual se calcula la nómina, sus efectos fiscales se mantienen en las vigencias siguientes.

## 3. Mejor focalización del gasto social

### 3.1. Focalizar exención de contribuciones parafiscales SENA e ICBF

**Los aportes parafiscales destinados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) corresponden, respectivamente, al 3% y al 2% de la nómina mensual de los empleadores.** Estos aportes tienen como propósito financiar programas y servicios de carácter social, orientados, en el caso del ICBF, a la protección integral de la niñez y la familia, y en el caso del SENA, a la formación profesional y el desarrollo de competencias laborales.

**La legislación ha establecido exoneraciones para los aportes parafiscales destinados al ICBF y al SENA bajo determinadas condiciones.** En particular, el artículo 114-1 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 1607 de 2012 y la Ley 1819 de 2016, establece que las sociedades, personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta están exoneradas de estos aportes respecto de los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

**La exoneración de los aportes al ICBF y al SENA ha generado una mayor dependencia de los recursos provenientes del Impuesto sobre la Renta para financiar los programas de estas entidades.** Los aportes de los empleadores representan alrededor del 41% de los ingresos de estas entidades, mientras que el aporte de la Nación representa el 54%. Adicionalmente, el ICBF y el SENA reciben transferencias directas de la Nación mediante la asignación de Rentas de Destinación Específica para la financiación de sus programas de inversión, por lo que estos

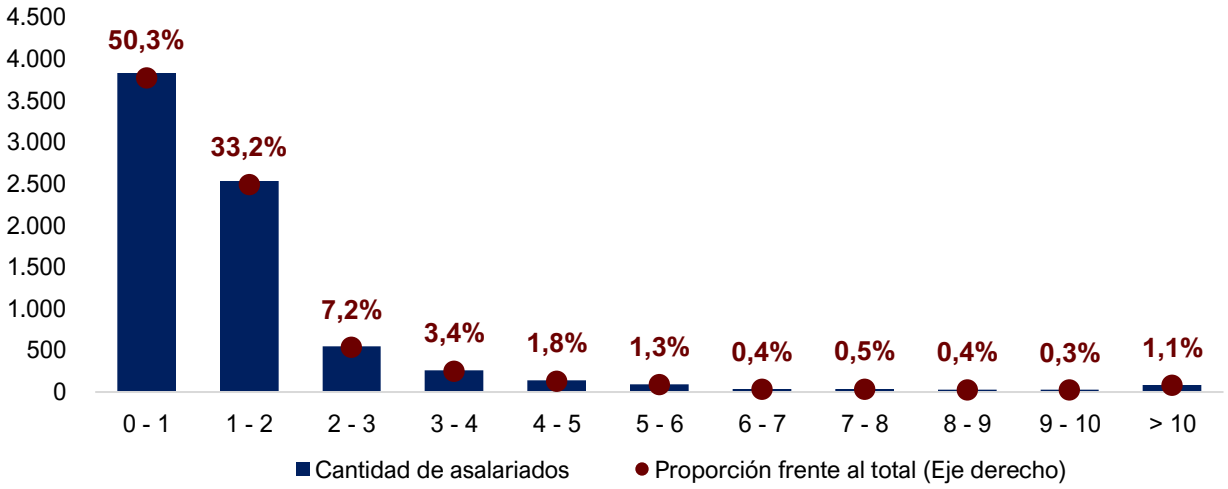
[32] El ejercicio de estimación parte de las cifras de gasto de personal y número de cargos publicadas en el anexo del proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2027.
[33] El ahorro fiscal se calcula sobre el gasto de personal financiado con recursos de la Nación. Si se incluyen también los recursos propios de los establecimientos públicos, el ahorro en el total del PGN asciende a $9,9 billones en 2028.

recursos están sujetos a la volatilidad de los ingresos corrientes de la Nación provenientes del impuesto sobre la renta y complementarios.

**La propuesta de reforma consiste en reducir la exoneración de los aportes parafiscales a favor del ICBF y del SENA, de manera que esta aplique únicamente a los trabajadores que devenguen menos de dos (2) SMMLV.** De acuerdo con datos de la Base de Datos Única de Afiliados de la Adres (BDUA), el 75,2% de los asalariados devenga ingresos inferiores a 2 SMMLV, mientras que se estima que el 1,6% devenga más de 10 SMMLV. De esta manera, la propuesta mantendría la exención para la mayor parte de los trabajadores, sin una afectación significativa sobre el trabajo formal (ver sección 3.1). La propuesta contempla, además, mantener la exoneración de aportes al SENA, al ICBF y al sistema de salud para las personas naturales que empleen entre dos y cinco trabajadores, con el fin de proteger los costos laborales de los pequeños empleadores.

**Se estima que la propuesta tendría efectos marginales sobre el mercado laboral, sin que se prevea la generación de distorsiones materiales ni desincentivos significativos a la formalidad.** Esto se explica porque la eliminación de la exoneración se concentra en trabajadores con ingresos entre 2 y 10 SMLMV, donde la incidencia de la informalidad es baja. Con base en los microdatos de la GEIH para 2026 (Gráfico 17), el 83,5% de los trabajadores dependientes mantendría la exoneración total, equivalente a 6,4 millones de trabajadores, mientras que el 7,2% (549 mil) tendría una exoneración parcial. Esta estructura contribuiría a mitigar posibles efectos adversos sobre la formalidad en el segmento de ingresos entre 2 y 3 SMLMV.

**Gráfico 17.** Número de asalariados (miles de personas) por rango salarial (en SMLMV) y su proporción respecto al total (eje derecho).

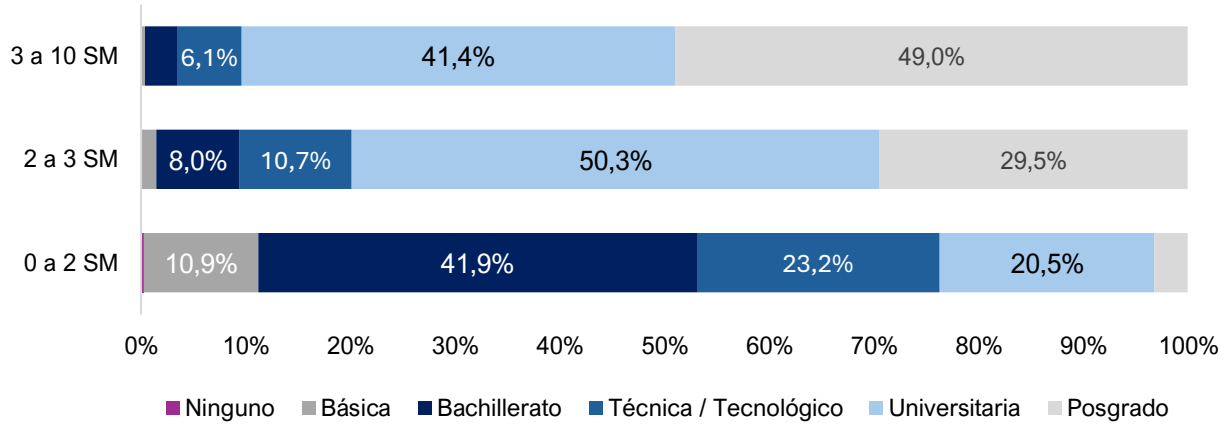



**Fuente:** Elaboración propia con datos promedio de la GEIH hasta julio 2026.
**Nota:** Dentro de este grupo de asalariados se excluyen las entidades del sector público y otros tipos de trabajadores a quienes no les aplica la exoneración de aportes a salud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.

**En esta misma línea, la medida recuperaría el aporte a la salud de los empleadores que contratan al 9,2% de los trabajadores de ocupaciones más calificadas y de mayores ingresos.** Para este segmento, la literatura sugiere una menor elasticidad de la demanda laboral frente a variaciones en los costos (Hamermesh, 2021)[34], lo que implica que la probabilidad de que incrementos en los costos laborales se traduzca en reducciones del empleo es acotada. Esto se debe a que los trabajadores más calificados y mejor remunerados son más difíciles de sustituir, por lo que las empresas tienden a absorber parte de estos mayores costos para retenerlos (Del Carpio & Pabon, 2017)[35].

**En línea con lo anterior, la focalización de la medida resulta pertinente al analizar la composición educativa de los trabajadores en los segmentos intervenidos.** Como se expone en el (Gráfico 18), en el rango de 3 a 10 SMLMV el 90,4% de los trabajadores cuenta con formación superior, de los cuales el 41,4% tiene formación profesional universitaria y el 49,0% formación posgradual. En contraste, el 52,8% de los asalariados en el tramo protegido de 0 a 2 SMLMV tiene como máximo nivel educativo la educación básica, media (bachillerato, 41,9%) o técnica laboral/tecnológica (23,2%). En este contexto, el restablecimiento de la cotización plena sobre ingresos superiores a 3 SMLMV se concentra principalmente en trabajadores altamente calificados.

**Gráfico 18.** Estructura educativa de los asalariados dependientes por rango salarial (en SMLMV).



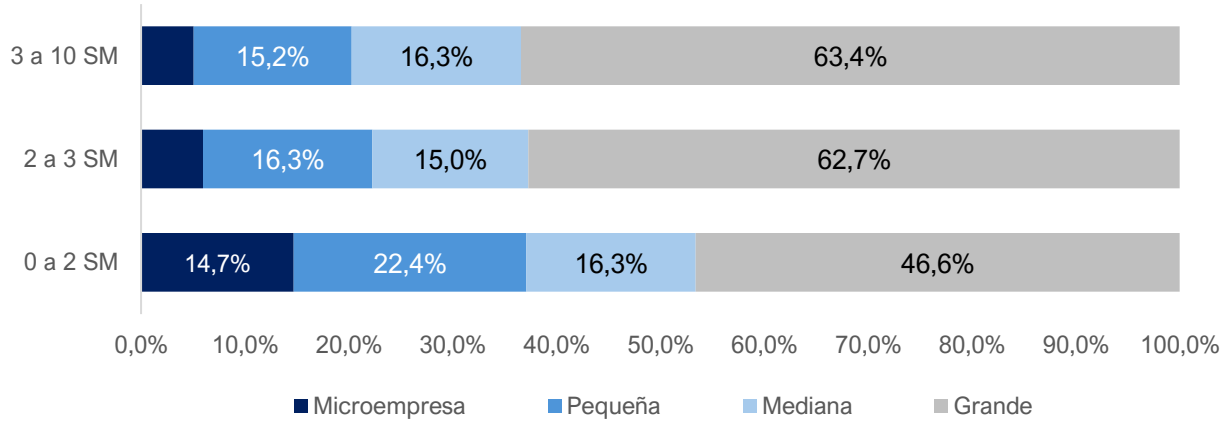

**Fuente:** Elaboración propia con datos promedio de la GEIH hasta julio 2026.
**Nota:** Dentro de este grupo de asalariados se excluyen las entidades del sector público y otros tipos de trabajadores a quienes no les aplica la exoneración de aportes a salud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.

**Además del nivel educativo, el tamaño de la empresa evidencia que la exoneración vigente para los salarios medios y altos ha beneficiado en mayor medida a las empresas de mayor**

[34] Hamermesh, D. S. (2021). Do labor costs affect companies' demand for labor?. IZA World of Labor(3). doi:10.15185/izawol.3.v2
[35] Del Carpio, X., & Pabon, L. (2017). Implications of Minimum Wage Increases on Labor Market Dynamics: Lessons for Emerging Economies. Obtenido de Policy Research Working Paper - World Bank: https://hdl.handle.net/10986/26468

**escala.** Como ilustra el (Gráfico 19), en el rango de 3 a 10 SMLMV, el 63,4% de los asalariados pertenece a grandes empresas (392 mil trabajadores), mientras que las microempresas concentran únicamente el 5,1% (31 mil trabajadores) y las pequeñas empresas el 15,2%. Por consiguiente, la focalización propuesta mantiene la protección de las MiPymes, que concentran más del 53,4% del empleo en los tramos inferiores a 2 SMLMV, y concentra la cotización patronal en las empresas de mayor escala, lo que podría contribuir a que el costo asociado a la medida recaiga en empleadores con una mayor capacidad relativa para asumirlo.

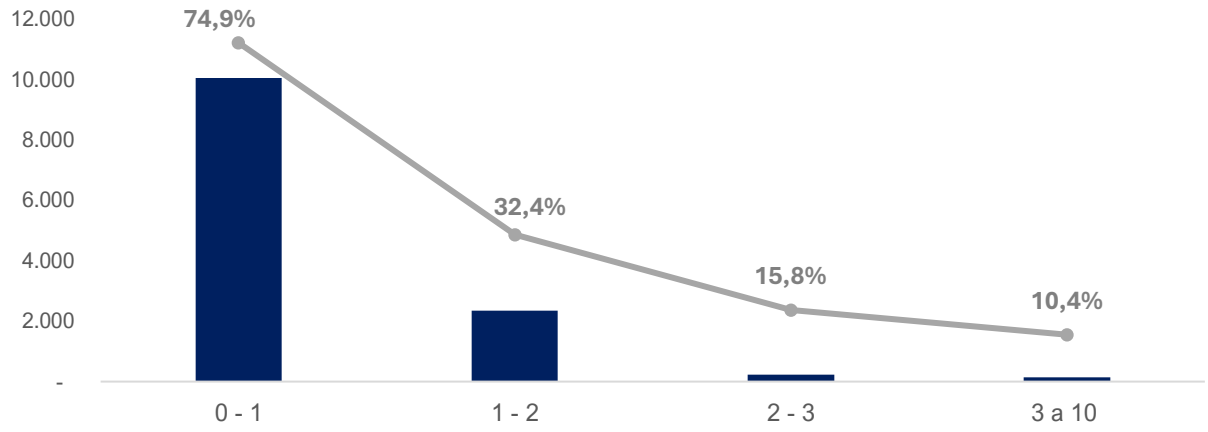
**Gráfico 19.** Distribución de asalariados por tamaño de empresa según rango salarial (en SMLMV).




**Fuente:** Elaboración propia con datos promedio de la GEIH hasta julio 2026.
**Nota:** Dentro de este grupo de asalariados se excluyen las entidades del sector público y otros tipos de trabajadores a quienes no les aplica la exoneración de aportes a salud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.

**La pertinencia de preservar la exoneración parcial en los tramos de hasta 2 y 3 SMLMV también se relaciona con la concentración de la informalidad en los niveles de menores ingresos.** Como evidencia el (Gráfico 20) el 93,4% de la población ocupada informal (12,4 millones de personas) devenga hasta 2 SMLMV, proporción que alcanza el 95,1% al incluir a quienes perciben hasta 3 SMLMV. Asimismo, la tasa de informalidad asciende al 74,9% en el rango de 0 a 1 SMLMV y al 32,4% en el de 1 a 2 SMLMV. En contraste, en el tramo de 3 a 10 SMLMV la informalidad es menor, con una tasa de 10,4%, correspondiente a 146 mil trabajadores informales frente a 1,27 millones de formales. En este contexto, la eliminación de la exoneración en los tramos superiores podría tener un efecto limitado sobre los incentivos a la formalidad.

**Gráfico 20.** Distribución de informales (miles de personas) y tasa de informalidad laboral (eje derecho) por rango salarial (en SMLMV).




**Fuente:** Elaboración propia con datos promedio de la GEIH hasta julio 2026.

**La entrada en vigor de la medida generaría un ahorro potencial de 0,18% del PIB por concepto de aportes al ICBF y al SENA para 2027.** Este ahorro correspondería a la reducción del umbral exento de los trabajadores dependientes de 3 SMLMV a 10 SMLMV y la aplicación de una tasa reducida del 1% para los trabajadores de 2 SMLMV a 3 SMLMV, de acuerdo con las estimaciones realizadas por el MHCP a partir de datos de la BDUA. Esta medida en sí misma no implica cambios en los recursos del ICBF y SENA en vista de que se reduce la dependencia de fuentes del PGN, pero se sustituye por aportes de los empleadores.

**Ahora bien, la eliminación de esta exoneración tendría un efecto colateral en el recaudo tributario del impuesto de renta de personas jurídicas, ya que este mayor costo que enfrentarían las empresas sería deducible de este impuesto.** Lo anterior compensaría el 29,0% del ahorro que esta medida generaría en el gasto realizado desde el Gobierno Nacional Central para financiar a estas entidades. En este sentido, **el beneficio neto en las finanzas públicas asciende a 0,13% del PIB a partir de 2028**, momento en el que las empresas empezarán a deducir dicho aporte en el impuesto de renta.

**Adicionalmente, se propone eliminar la renta de destinación específica asociada al impuesto de renta de las personas jurídicas, prevista en el artículo 243 del Estatuto Tributario, con el propósito de que los recursos asignados para estos fines con cargo al PGN se determinen en el marco del proceso de programación presupuestal.** Esta medida reconoce que los aportes parafiscales adicionales otorgan mayores recursos propios y garantizan mayor flexibilidad a la asignación de los recursos públicos. En todo caso, tal y como ocurre con las entidades públicas en general, se busca que las apropiaciones del PGN para estos fines sean asignadas a partir de una evaluación de necesidades de financiación de los programas y proyectos a su cargo, en concordancia con las prioridades de política pública y las disponibilidades presupuestales.

**Sobre esto último, la eliminación de esta renta de destinación específica permitirá proteger la financiación de las entidades y programas beneficiarios frente a la volatilidad del recaudo.** Así, se reducirá la exposición de estas asignaciones a las fluctuaciones del recaudo asociadas al ciclo económico, la rentabilidad empresarial, el ciclo petrolero y otros factores que inciden sobre los ingresos tributarios. Esta volatilidad se refleja en una desviación estándar del recaudo de renta de personas jurídicas como proporción del PIB de 0,9pp entre los años 2000 y 2024, lo que evidencia la incertidumbre que puede generar esta fuente de recursos para la financiación de dichas asignaciones. De esta manera, se busca garantizar una financiación más estable y predecible, que facilite la planeación presupuestal, la continuidad de los programas y servicios financiados con estos recursos; y mejorar la capacidad del Gobierno nacional para reasignar recursos ante nuevas necesidades de gasto.

**En este contexto, resulta más eficiente asignar los recursos públicos según las necesidades reales de financiación de las entidades que mediante destinaciones específicas o mecanismos automáticos de indexación.** Estos mecanismos pueden generar una desconexión entre la evolución de los recursos asignados y las necesidades efectivas de gasto, al tiempo que reducen la flexibilidad presupuestal para atender las prioridades de cada vigencia. En este sentido, la eliminación de estas rentas de destinación específica favorece una asignación más eficiente y una gestión integral de los recursos del PGN.

## 4. Recomposición de las fuentes de financiación del sistema general de seguridad social en salud

**La sostenibilidad financiera del sistema de salud enfrenta una presión creciente, derivada de un aumento de las necesidades de gasto que no ha sido acompañado por una expansión equivalente de sus fuentes propias de financiación.** Entre 2011 y 2025, el gasto total administrado por la ADRES pasó de 4,1% a 5,4% del PIB, un incremento de 1,3 puntos porcentuales del PIB. En contraste, durante el mismo periodo, los ingresos propios del sistema, excluyendo los aportes del Gobierno nacional, se redujeron en 0,8 puntos porcentuales del PIB. Esta dinámica ha incrementado la dependencia del sistema de recursos fiscales para garantizar su cierre financiero.

**Esta situación responde a transformaciones tanto en la estructura de ingresos como en la dinámica del gasto.** Por el lado de las fuentes, cambios como la exoneración de aportes patronales implementados en la Ley 1607 de 2012, los descuentos aplicados a las pólizas del SOAT y otras modificaciones en los mecanismos de financiación han reducido la participación de algunas fuentes propias. Por el lado del gasto, la UPC constituye el principal componente del gasto de aseguramiento y su evolución refleja no solo la inflación, sino también factores estructurales asociados a una mayor utilización de servicios, cambios en los perfiles de morbilidad y la transformación demográfica de la población.

**En las proyecciones de mediano y largo plazo del Ministerio de Hacienda, las presiones de gasto representan un reto para la sostenibilidad del sistema de salud y de las cifras fiscales**

**como un todo.** Colombia atraviesa un proceso acelerado de envejecimiento poblacional, acompañado de un aumento de la esperanza de vida y una reducción sostenida de la fecundidad. Este cambio en la estructura etaria implica una mayor concentración de la población en grupos que presentan, en promedio, mayores necesidades de atención y costos de salud, generando presiones persistentes sobre el crecimiento de la UPC y, por esta vía, sobre las necesidades de financiación del sistema. Además, la evidencia internacional muestra que la infección por COVID-19 elevó el riesgo de enfermedades crónicas, en particular cardiovasculares, incluso en casos leves (Xie et al., 2022), y la interrupción de servicios durante la pandemia retrasó diagnósticos y tratamientos de enfermedades crónicas y cáncer, con efectos que se extienden más allá de la emergencia (Ward et al., 2021). En Colombia, esto coincide con un aumento sostenido de la siniestralidad desde 2020, aunque su magnitud atribuible a la pandemia no ha sido cuantificada (Pinzón, 2026).

**Bajo las condiciones actuales de financiación, estas dinámicas se traducirían en un aumento sostenido de los requerimientos de transferencias del Presupuesto General de la Nación para cubrir las necesidades del sistema.** En el escenario proyectado por esta cartera se espera que el aporte de la Nación requerido para financiar el aseguramiento pase de 1,9% del PIB en 2025 a 3,1% del PIB en 2037, constituyendo la principal presión fiscal de mediano plazo. En este contexto, fortalecer las fuentes estructurales de financiación del sistema constituye un elemento central para acompañar el crecimiento esperado de sus necesidades y contener la presión creciente que genera sobre los recursos del Presupuesto General de la Nación.

**Así, se incorporan como parte de este proyecto de ley alternativas que permiten garantizar un financiamiento adecuado del sistema de salud, bajo una política en la que todos los actores de la sociedad aportan a su financiación, manteniendo criterios de progresividad y bajo un enfoque de salud pública.**

### 4.1. Focalizar exención salud (Exoneración hasta 2 SMLMV, tarifa de 4% entre 2 y 3 SMLMV, 8,5% por encima de 3 SMLMV) (Empleador)

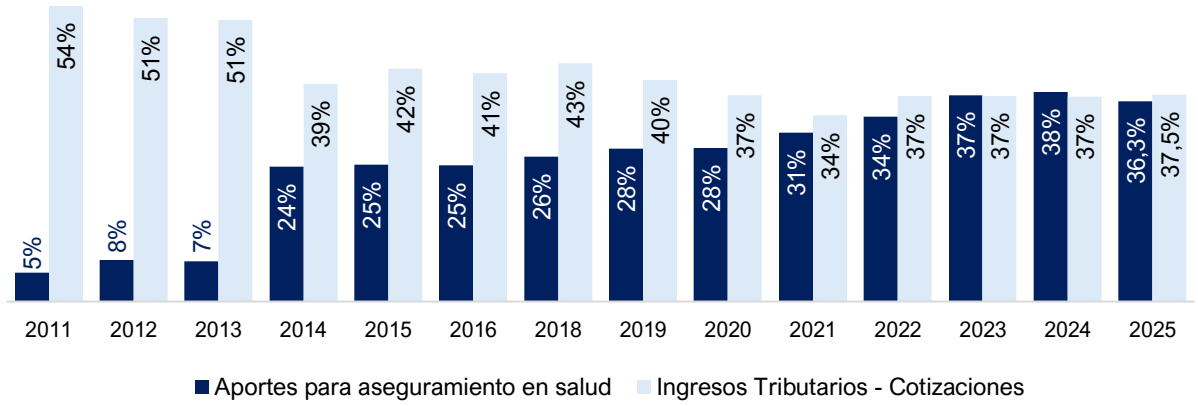
**La exoneración de los aportes patronales redujo los costos laborales no salariales con el propósito de fomentar la generación de empleo formal.** La medida sustituyó una fuente de financiamiento contributiva y estable del SGSSS[36] por recursos del PGN**.** Esta medida fue establecida inicialmente por la Ley 1607 de 2012 y posteriormente compilada en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario mediante la Ley 1819 de 2016. En la práctica, implicó reemplazar los aportes directamente vinculados a la nómina formal por transferencias del PGN, principalmente mediante la destinación específica de 4,4 puntos porcentuales del impuesto sobre la renta.

**El impacto de esta decisión sobre la estructura de ingresos del SGSSS ha sido estructural, al reducir el peso de las cotizaciones y aumentar la dependencia de los recursos del GNC.** La literatura ha evidenciado la efectividad de la medida en la generación de empleo formal (Bernal,

[36] Sistema General de Seguridad Social en Salud.

et al 2017[37], Fernández y Villar 2017[38]), pero los ajustes y eliminación del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) han implicado un mayor gasto permanente de la Nación. Como se evidencia en el (Gráfico 21), las cotizaciones pasaron de representar el 54% de los ingresos totales en 2011 al 37% en 2025, mientras que los aportes del GNC aumentaron en más de 1,7 pp del PIB durante el mismo periodo para compensar este faltante, tal como se ilustra en el Gráfico 22. Esta recomposición de las fuentes ha profundizado la dependencia fiscal del sistema respecto del PGN, restringiendo el espacio disponible para otras prioridades del Estado y aumentando los retos para su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo ante las crecientes presiones demográficas y epidemiológicas. La variación neta de los ingresos por cotizaciones y los aportes del Gobierno nacional entre 2011 y 2025 fue de 1,35pp que corresponde principalmente al incremento de aportes del GNC al aseguramiento, cuyos recursos han permitido cubrir las mayores necesidades de gasto y la compensación de las menores cotizaciones.

**Gráfico 21.** Proporción de los aportes del PGN y las cotizaciones en el total de las fuentes del sistema.

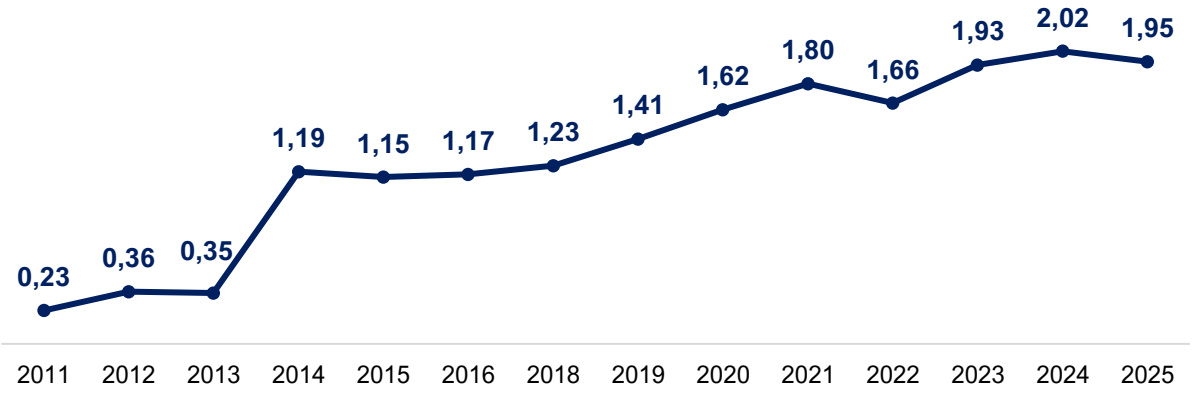



**Fuente:** Elaboración propia con información de la ADRES para el período 2018–2025 y de Granger et al. (2023) para el período 2011–2016. La omisión en 2017 obedece a que no se cuenta con un balance conciliado entre las cifras del FOSYGA y la ADRES.

**Gráfico 22.** Evolución del Aporte del GNC para el aseguramiento en salud, % del PIB.

[37] Bernal, R., Meléndez, M., Eslava, M., & Pinzón, A. (2017). Switching from payroll taxes to corporate income taxes: Firms' employment and wages after the 2012 Colombian tax reform. Economía, 18(1), 41–74. https://doi.org/10.31389/eco.51

[38] Fernández, C., & Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. Economía, 18(1), 125–155. https://doi.org/10.31389/eco.53




**Fuente:** Elaboración propia con información de la ADRES para el período 2018–2025 y de Granger et al. (2023) para el período 2011–2016. La omisión en 2017 obedece a que no se cuenta con un balance conciliado entre las cifras del FOSYGA y la ADRES.

**La creciente necesidad de recursos del presupuesto general de la nación por parte del sistema de salud genera riesgos relevantes para la sostenibilidad fiscal.** El rubro de gasto que más ha crecido en los últimos 15 años corresponde al aseguramiento en salud, y una parte importante de esa presión estructural proviene de la generosa exoneración de aportes al sistema que significa la medida, sin que se haya establecido una fuente permanente para su financiación.

Frente a esto, **esta Ley de Rescate Económico contempla mantener** la exoneración total para los trabajadores con ingresos de hasta 2 SMLMV y establece una cotización reducida del empleador del 4% para quienes devengan entre 2 y 3 SMLMV. En consecuencia, para los asalariados con ingresos superiores a 3 SMLMV, el empleador asumiría la totalidad del aporte a salud (8,5%). Esto implicaría que la cotización plena aplicaría sobre aproximadamente 618 mil asalariados, con un salario promedio de 4,9 SMLMV. Esta focalización busca proteger los costos laborales de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) y preservar la contratación formal en los segmentos más sensibles.

**La focalización propuesta para los aportes a salud sigue los mismos umbrales salariales que la aplicada a los aportes parafiscales al SENA y al ICBF, por lo que el análisis del mercado laboral presentado en la Sección 3.1 resulta igualmente aplicable.** Como allí se expuso, el segmento en el que se restablecería la cotización plena, entre 3 y 10 SMLMV, se caracteriza por una alta proporción de trabajadores con formación superior (90,4%), se concentra en grandes empresas (63,4% de los asalariados) y registra una tasa de informalidad baja (10,4%). En contraste, el 93,4% de los ocupados informales devenga hasta 2 SMLMV, tramo que mantiene la exoneración total. En consecuencia, se estima que el ajuste tendría efectos marginales sobre el mercado laboral, sin generar distorsiones materiales ni desincentivos significativos a la formalidad.

**Con la propuesta, el 84% de los asalariados del sector privado (6,4 millones) conservaría la exoneración total y el 7,2% (549 mil) quedaría con una cotización reducida del 4%.** De esta forma, el mayor costo recaería sobre trabajadores calificados y de mayores ingresos, cuya demanda laboral es menos sensible a variaciones en los costos (Hamermesh, 2021). Así se

preservarían los costos laborales de las MiPymes y la contratación formal en los segmentos más sensibles.

**Finalmente, en términos fiscales, la medida generaría un recaudo adicional para la ADRES equivalente a 0,38% del PIB en 2027, reduciendo en igual magnitud el aporte de la Nación al aseguramiento en salud.** Este efecto corresponde al impacto directo del ajuste sobre la exoneración de aportes patronales en su primer año de implementación.

**Para las vigencias posteriores, debe considerarse que estos nuevos aportes parafiscales son deducibles en la declaración del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas.** Bajo el supuesto de una tarifa efectiva del 33,6% sobre la renta[39], que se reduce en 2pp en 2027, y 5pp después de 2028, el incremento de las cotizaciones reduciría la base gravable del impuesto, de modo que **el impacto neto favorable sobre el PGN se estima en 0,29% del PIB entre 2028 y 2030**.

### 4.2. Aumento diferencial y progresivo de la tasa de cotización general en salud (Empleado)

**La tasa de cotización general al SGSSS se ha mantenido en 12,5% desde su último ajuste en 2007 (Ley 1122), pese a la expansión de la cobertura[40], el aumento en la utilización de los servicios[41] y las crecientes presiones demográficas que enfrenta el sistema[42].** El envejecimiento poblacional y el incremento sostenido de la esperanza de vida concentrarán una proporción creciente de afiliados en grupos etarios con mayores necesidades de atención, lo que ejercerá presiones persistentes sobre el gasto en salud, particularmente a través de la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Bajo las condiciones actuales de financiamiento, los requerimientos de recursos del PGN para sostener el aseguramiento podrían alcanzar cerca del 3,1% del PIB hacia 2037, reduciendo el espacio fiscal disponible para otras prioridades del Estado. En este contexto, un incremento en la tasa de cotización permitiría fortalecer la estructura de financiamiento contributivo del sistema en el corto plazo y reducir su creciente dependencia de los recursos fiscales en el mediano plazo.

**Este ajuste se materializaría en las cotizaciones a cargo de los trabajadores dependientes y, en menor medida, independientes.** Así, la tasa de cotización de los trabajadores con un ingreso base de cotización (IBC) mayor a 2 salarios mínimos mensuales aumentaría en al menos 1,5pp para los trabajadores dependientes y en al menos 0,5pp para los trabajadores independientes; entre mayores son los ingresos, más alto es el incremento y en todo caso los ingresos más bajos quedan totalmente protegidos. En línea con el criterio de focalización de la exoneración para los

[39] De acuerdo con la información del año gravable 2024.
[40] La cobertura pasó del 90,5% en 2007 a 98,4% en 2025.
[41] Según el Análisis de Situación de Salud de Colombia 2024 del Ministerio de Salud y Protección Social, el índice de envejecimiento se incrementó de 38 en 2019 a 43 en 2024. Este cambio demográfico ha estado acompañado por una mayor incidencia de Enfermedades No Transmisibles (ENT), las cuales concentran más del 83% de las atenciones médicas en las etapas de adultez y vejez, debido principalmente al aumento de patologías crónicas de alto costo, como la hipertensión arterial y la diabetes.
[42] De acuerdo con cifras del DANE, en los últimos 30 años la esperanza de vida ha aumentado aproximadamente 10 años, alcanzando los 78 años en 2025.

empleadores descrita en este mismo documento, el incremento en las tasas de cotización no aplica a los trabajadores con ingresos iguales o inferiores a 2 SMLMV, protegiendo a los segmentos de menores ingresos de este incremento, que a su vez representan el 75,2% de los trabajadores asalariados. Esto es consistente con el criterio general de equidad y progresividad que se ha usado en el diseño de las disposiciones que hacen parte de este proyecto de ley y de la estrategia de consolidación fiscal.

**Este diseño diferenciado entre trabajadores independientes y dependientes responde a la asimetría estructural entre ellos que caracteriza el esquema actual de cotización.** Bajo el régimen vigente, el trabajador dependiente aporta el 4% de su salario en cotización a salud, mientras que el empleador asume el 8,5% restante. En contraste, el trabajador independiente debe cubrir la totalidad de la cotización, equivalente al 12,5%, sobre un Ingreso Base de Cotización (IBC) correspondiente al 40% de sus ingresos. Si bien esta base reducida busca reconocer los costos asociados al trabajo independiente, la carga de la cotización sobre su ingreso disponible continúa siendo mayor que para los trabajadores dependientes, especialmente en el caso de independientes de ingresos cercanos a 1 salario mínimo. La Tabla 1 muestra cómo se materializa actualmente esta asimetría en los trabajadores que tienen ingresos mensuales entre 3 y 6 salarios mínimos, en donde los trabajadores independientes pagan un 25% más en cotizaciones comparados con los trabajadores dependientes. Adicionalmente, para los trabajadores formales de menores ingresos, estas diferencias se amplifican, dado que el IBC mínimo es un salario mínimo. Así, para los trabajadores independientes con ingresos inferiores a 2,5 salarios mínimos, el monto de cotización es siempre consistente con un IBC de un salario mínimo. Esto amplifica las diferencias en el monto cotizado en comparación con los trabajadores dependientes. Lo anterior justifica que en esta propuesta se adopten incrementos diferenciados en las tasas de cotización para trabajadores dependientes e independientes, buscando mitigar esta asimetría.

**Tabla 1.** Comparación de la carga contributiva en salud entre trabajadores dependientes e independientes, bajo el esquema vigente (cifras en pesos).

| SM | Tipo de cotizante | Ingreso | IBC | Cotización a Salud | Diferencia entre la Cotización de I - D | % Diferencia (sobre D) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 3 | Dependiente (D) | 5.252.715 | 5.252.715 | 210.109 | 52.527 | 25% |
| | Independiente (I) | 5.252.715 | 2.101.086 | 262.636 | | |
| 4 | Dependiente (D) | 7.003.620 | 7.003.620 | 280.145 | 70.036 | 25% |
| | Independiente (I) | 7.003.620 | 2.801.448 | 350.181 | | |
| 5 | Dependiente (D) | 8.754.525 | 8.754.525 | 350.181 | 87.545 | 25% |
| | Independiente (I) | 8.754.525 | 3.501.810 | 437.726 | | |
| 6 | Dependiente (D) | 10.505.430 | 10.505.430 | 420.217 | 105.054 | 25% |
| | Independiente (I) | 10.505.430 | 4.202.172 | 525.272 | | |

**Fuente:** Elaboración propia con el SMLMV de 2026.

**La implementación de este esquema progresivo a las cotizaciones en salud permitiría que los trabajadores con mayores ingresos contribuyan en mayor proporción a la financiación del sistema.** Si bien este elemento de progresividad no está incorporado actualmente en el esquema de las cotizaciones a salud, sí está presente en otros componentes del sistema de seguridad social. Así, por ejemplo, la Ley 100 de 1993 lo incorporó en el sistema pensional mediante los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional, cuyos recursos financian, entre otros, el programa Colombia Mayor. Dado que tanto el sistema de salud como el pensional operan bajo principios de solidaridad, el incremento de las tasas de cotización de manera progresiva a medida que incrementa el IBC fortalece su equidad sin generar una carga desproporcionada sobre los trabajadores de menores ingresos. En línea con lo anterior, se propone la implementación de las tasas de cotización establecidas en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Nuevo esquema de cotización a salud por parte del trabajador.

| Tipo de trabajador | Rango por SMMLV | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1-2 | 2-3 | 3-4 | 4-5 | 5-10 | 10-15 | 15-20 | 20-25 |
| Dependientes | 4,0% | 5,5% | | 6,0% | 6,5% | 7,0% | 7,5% | 8,0% |
| Independiente | 12,5% | 13,0% | | 13,5% | 14,0% | 14,5% | 15,0% | 15,5% |

**Fuente:** Elaboración propia.

**El esquema propuesto de tasas de cotización no solo reduce la asimetría entre dependientes e independientes, sino que la revierte a partir de cierto nivel de ingreso.** Como se muestra en la Tabla 3, desde 3 SMLMV el trabajador independiente pasa a cotizar menos que el dependiente en términos relativos, con una diferencia de 5%, que se amplía de forma sostenida con el nivel de ingreso hasta alcanzar 23% en 20 SMLMV. Este comportamiento es consistente con el carácter progresivo de la propuesta y del enfoque diferenciado entre trabajadores dependientes e independientes, en la medida en que el incremento en la tasa de cotización aumenta a mayor nivel de ingresos, y es siempre superior para trabajadores dependientes en comparación con los trabajadores independientes.

**Tabla 3.** Comparación de la carga contributiva en salud entre trabajadores dependientes e independientes, bajo el esquema propuesto (cifras en pesos).

| SM | Tipo de cotizante | Ingreso | IBC | Cotización a Salud | Diferencia entre la Cotización de I - D | % Diferencia (sobre D) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 3 | Dependiente (D) | 5.252.715 | 5.252.715 | 288.899 | -15.758 | -5% |
| | Independiente (I) | 5.252.715 | 2.101.086 | 273.141 | | |
| 4 | Dependiente (D) | 7.003.620 | 7.003.620 | 420.217 | -42.022 | -10% |
| | Independiente (I) | 7.003.620 | 2.801.448 | 378.195 | | |
| 5 | Dependiente (D) | 8.754.525 | 8.754.525 | 569.044 | -78.791 | -14% |
| | Independiente (I) | 8.754.525 | 3.501.810 | 490.253 | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 10 | Dependiente (D) | 17.509.050 | 17.509.050 | 1.225.634 | -210.109 | -17% |
| | Independiente (I) | 17.509.050 | 7.003.620 | 1.015.525 | | |
| 15 | Dependiente (D) | 26.263.575 | 26.263.575 | 1.969.768 | -393.954 | -20% |
| | Independiente (I) | 26.263.575 | 10.505.430 | 1.575.815 | | |
| 20 | Dependiente (D) | 35.018.100 | 35.018.100 | 2.801.448 | -630.326 | -23% |
| | Independiente (I) | 35.018.100 | 14.007.240 | 2.171.122 | | |

**Fuente:** Elaboración propia con el SMLMV de 2026.

**Adicionalmente, la información de la GEIH muestra que el ingreso promedio de los cotizantes al Régimen Contributivo (RC) aumenta con la edad, al pasar de $1,8 millones entre los 15 y 18 años a cerca de $3,7 millones entre los 50 y 59 años (Tabla 4).** Esta tendencia coincide con el aumento de los ponderadores de la UPC por grupo etario, que reconocen las diferencias en el costo esperado de la atención en salud. En particular, mientras el ponderador de la UPC se duplica entre los grupos de 19-44 y 55-59 años, el ingreso promedio aumenta cerca de 19%. Esta relación complementa los argumentos de solidaridad y capacidad de pago que sustentan la medida, pues el esfuerzo contributivo adicional tiende a recaer en mayor medida sobre los grupos que demandan más recursos del sistema. Sin embargo, cabe destacar que este comportamiento se deriva de la distribución del ingreso por edad, y no de un criterio de riesgo incorporado en la medida, cuyo incremento se determina exclusivamente por la capacidad de pago. En consecuencia, se preserva el carácter solidario del sistema, en el que las cotizaciones no dependen del uso individual de los servicios[43] ni del costo asociado a la edad.

**Tabla 4.** Ingreso promedio y ponderador de la UPC del Régimen Contributivo por rango etario.

| Rango Etario | Ingreso Promedio | UPC - RC |
|---|---|---|
| 15-18 años | $1.805.212 | 0,43 |
| 19-44 años | $3.080.610 | 0,82 |
| 45-49 años | $3.458.271 | 1,09 |
| 50-54 años | $3.627.591 | 1,38 |
| 55-59 años | $3.675.293 | 1,63 |
| 60-64 años | $3.569.033 | 2,10 |

**Fuente:** DANE – GEIH (enero-julio de 2026) y Resolución 2764 de 2025 del Ministerio de Salud y Protección Social. Cálculos propios. El ingreso promedio corresponde al ingreso laboral mensual estimado de los ocupados cotizantes al Régimen Contributivo.
**Nota:** El ponderador corresponde a la estructura de costo por grupo etario de la UPC del Régimen Contributivo, es decir, el factor por el cual se multiplica el valor base de la UPC para reconocer el mayor o menor costo esperado de los afiliados de cada grupo de edad. Para los grupos de 15-18 y 19-44 años, en los que la resolución diferencia por sexo, se presenta el promedio simple de los valores para hombres y mujeres.

**La combinación de estas medidas, diferenciación por tipo de cotizante y progresividad según nivel de ingreso, fortalece la base contributiva del sistema.** La propuesta protege a los

43 Corte Constitucional, Sentencia C-1054 de 2004: en virtud del principio de solidaridad, no existe una relación sinalagmática o conmutativa entre lo que el afiliado aporta y lo que recibe del sistema.

trabajadores de menores ingresos, reduce las asimetrías entre las distintas modalidades de vinculación laboral y concentra el mayor esfuerzo contributivo en quienes cuentan con mayor capacidad de pago. Como resultado, se estima que la iniciativa generaría un recaudo adicional de **0,2% del PIB** para la ADRES a partir de 2027, reduciendo en igual magnitud el aporte de la Nación destinado al aseguramiento en salud.

### 4.3. Aumento tasa de contribución de regímenes especiales (REX)

**La población colombiana perteneciente a los regímenes especiales en materia de salud y/o pensiones tiene ingresos que en promedio son superiores a los del resto de los grupos de la población, que hacen parte del régimen general de seguridad social en salud y pensiones.** La población que hace parte de estos regímenes especiales comprende a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional[44], el magisterio[45] y los trabajadores de Ecopetrol[46]. Con corte a 2024, la población que hace parte de estos regímenes tiene una distribución de ingresos superior a la del resto de la población. En el caso de las FF. MM., la Policía Nacional y el FOMAG, aproximadamente casi la totalidad de su población se ubica entre el 25% de la población de mayores ingresos.

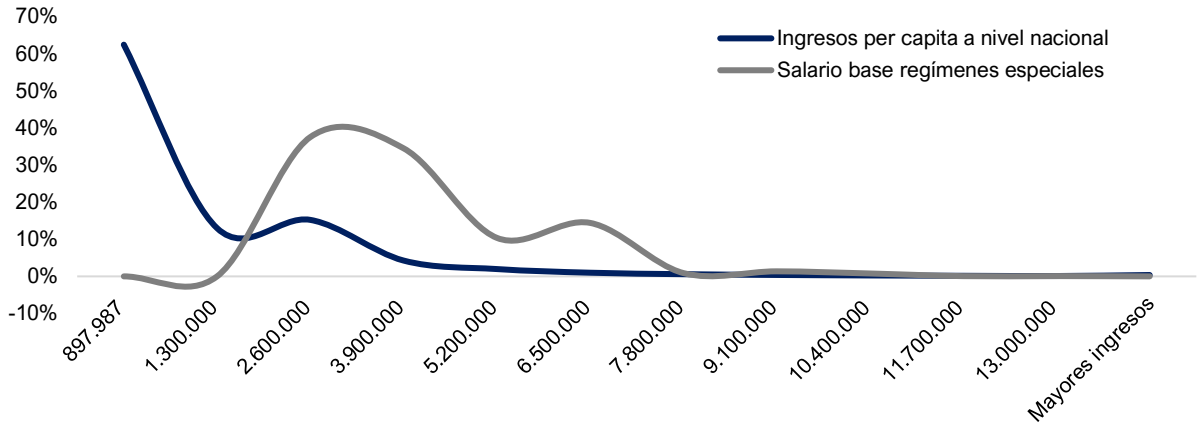
**Considerando esta distribución de ingresos de los afiliados a los regímenes especiales, estos grupos tienen la capacidad de hacer un aporte solidario y progresivo a la financiación del sistema general de seguridad social en salud.** Los afiliados de estos regímenes realizan en la actualidad una contribución solidaria al sistema general de salud, que desde 2007 ha estado establecida en 1,5% de su salario base. Se propone modificar esa contribución, de tal forma que se haga más progresiva. Se plantea una reducción para los trabajadores que ganan un salario mínimo (de 1,5% a 1%), y un aumento progresivo en función del nivel de ingreso para los trabajadores con ingresos superiores a un salario mínimo (de 1,5% hasta 4% para trabajadores con ingresos superiores a 3 salarios mínimos). **Esta propuesta generaría un recaudo adicional para el sistema de salud de 0,04% del PIB anualmente** (**Tabla 5**).

**Gráfico 23.** Distribución de ingresos del nivel nacional y de los regímenes especiales (proporción de la población, eje izquierdo).

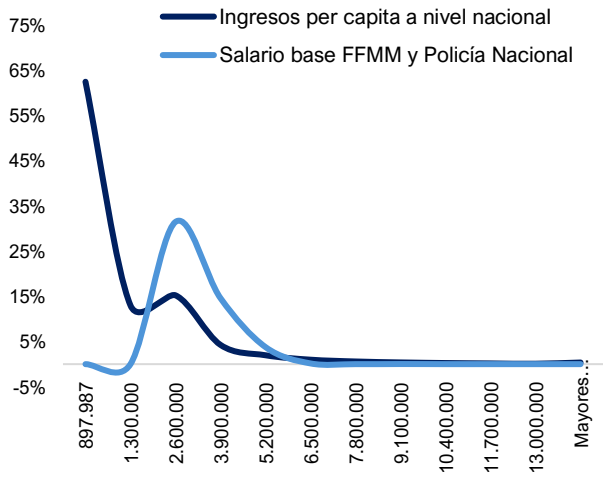
44 Actualmente, la Ley 352 de 1997 establece en su artículo 32 que las cotizaciones al sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (SSMP) corresponden a un 12% sobre el ingreso base, donde el 4% estará a cargo del afiliado y 8% restante a cargo del Estado como aporte patronal.

45 Conforme a la Ley 812 de 2003 el valor total de la tasa de cotización por los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio corresponderá a la suma de aportes que para salud y pensiones establezcan las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, manteniendo la misma distribución que exista para empleadores y trabajadores.

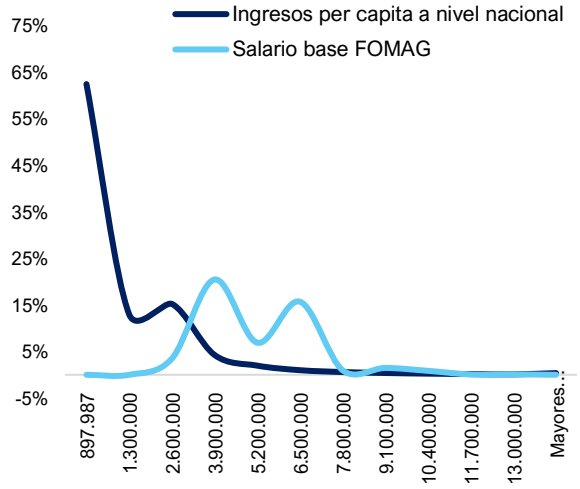
46 El régimen exceptuado de Ecopetrol se encuentra en proceso de marchitamiento. Los trabajadores afiliados a dicho régimen no tienen a su cargo contribuciones por lo que el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol es quien garantiza el pago de las prestaciones de salud y pensiones de los empleados. Así mismo, Ecopetrol otorga beneficios superiores tanto en servicios de salud como en mesadas pensionales en comparación con el sistema general.




A. Fuerzas Militares y Policía Nacional




**B.** FOMAG




**Fuente:** Bases de datos de CREMIL, CASUR, FOMAG de la DGPM. GEIH (2024).
**Nota:** Los datos de los regímenes especiales corresponden a una muestra de la población total de 294 mil observaciones en el caso de las FFMM y Policía y de 244 mil observaciones en el caso de FOMAG. Adicionalmente, el salario base no incluye primas ni otras bonificaciones.

**Tabla 5.** Propuesta de aporte solidario de los REX.

| Rango salarial (SMLMV) | Aporte |
|---|---|
| 1 | 1,5% |
| 1 – 2 | 1,5% |
| 2 – 3 | 3,0% |
| >3 | 4,0% |

**Nota:** Incluye aporte solidario del empleado y del empleador

**Fuente:** Elaboración propia.

### 4.4. Aumento de los aportes desde las CCF

**Las Cajas de Compensación Familiar (CCF) en Colombia se originan en la Ley 21 de 1982, que creó el sistema de subsidio familiar y estableció la obligación de los empleadores de aportar a ellas el 4% de su nómina mensual.** Este marco fue complementado por el Decreto 341 de 1988, que reglamentó aspectos operativos, y por la Ley 789 de 2002, que amplió competencias y programas. Posteriormente, el Decreto 827 de 2003 y otras normas precisaron su alcance y procedimientos, consolidando un régimen jurídico estable y de aplicación nacional.

**El objeto principal de las CCF es administrar y distribuir el subsidio familiar en dinero, especie y servicios, especialmente para trabajadores de menores ingresos.** El subsidio familiar corresponde a una prestación destinada a trabajadores con ingresos inferiores a 4 SMLMV, que tengan personas a cargo y cuando el salario de dichos trabajadores en conjunto con su conyugue no supere los 6 SMLMV. Por su parte, la ley les asigna la gestión de programas de vivienda, recreación, cultura, turismo social, educación, capacitación laboral y otros beneficios sociales que fortalecen el bienestar integral de los afiliados y sus familias.

**Las CCF son un mecanismo de protección social único a nivel internacional, considerado un modelo particular del mercado laboral colombiano difícil de replicar en otros países (Universidad de los Andes, 2024).** El caso más cercano es el de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar en Chile, reguladas por la Ley 18.833 de 1989, que administran subsidios familiares, de cesantía e incapacidad laboral, además de crédito social y prestaciones complementarias. Estas entidades pueden incluso constituir sociedades para emitir medios de pago y ofrecer servicios financieros, aunque su papel dentro de la política social es más limitado que en Colombia.

**En Colombia persisten debates sobre la sostenibilidad del esquema vigente, pues aunque las CCF buscan mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, expertos han planteado la necesidad de ajustar los aportes (Lora & Mejía, 2021), considerando entre otras que se financian con aportes de los empleadores.** Entre las propuestas que se han formulado al respecto se incluyen la afiliación voluntaria y la implementación de tasas progresivas de contribución a la nómina que eximan a quienes devengan un salario mínimo y aumenten gradualmente hasta un 5% para los de mayores ingresos. Adicionalmente, es importante evaluar el hecho de que la forma en la que se financian las cajas de compensación familiar genera costos significativos para las empresas y distorsiones sobre el mercado laboral, al encarecer la contratación formal.

**Los Estados de Resultados de las CCF (Tabla 6) muestran que sus ingresos provienen principalmente de aportes parafiscales (39%), servicios de salud como EPS e IPS (30,2%) y actividades de mercadeo (16,3%).** En cuanto a los egresos, se concentran en servicios de salud (29,0%), mercadeo (13,3%), subsidios (12,8%), salarios (9,7%) y el Fondo de Vivienda de Interés

Social – FOVIS (6,7%). El subsidio monetario familiar alcanzó $3,4 billones en 2024, mientras que el FOVIS registró egresos por $2,2 billones.

**El detalle financiero evidencia que los aportes parafiscales no se destinan principalmente al subsidio familiar, ya que este representa solo el 26,6% de dichos aportes.** Si bien los ingresos principales de las CCF son los aportes parafiscales el objeto principal de las CCF no corresponde a su principal egreso. Sin embargo, al agregar el resto de los programas relacionados con el bienestar de los afiliados (FOVIS[47], FOSFEC[48], educación, recreación) esta proporción supera el 100% de los aportes parafiscales que reciben las cajas.

**Tabla 6.** Resumen del estado de resultados CCF.

| Concepto | 2024 |
|---|---|
| **1. INGRESOS** | **32.750.978** |
| Aportes parafiscales 4% | 12.767.258 |
| Salud IPS y EPS | 9.905.060 |
| Mercadeo | 5.322.185 |
| Recreación, educación, vivienda, deporte y turismo | 2.968.554 |
| Otros | 1.787.920 |
| **2. GASTOS** | **11.598.715** |
| Operacionales* | 6.135.170 |
| Salarios | 3.127.728 |
| Servicios | 1.578.819 |
| Traslados y transferencias | -1.279.432 |
| Apropiaciones de Ley y Transferencias* | 4.637.534 |
| FOVIS | 2.157.084 |
| FOSFEC | 1.053.299 |
| Aportes a la ADRES | 901.065 |
| Otros** | 826.010 |
| **3. COSTOS DE VENTAS Y OPERACIÓN** | **20.705.409** |
| Subsidios en dinero | 4.133.489 |
| Salud IPS y EPS | 9.358.461 |
| Mercadeo*** | 4.292.407 |
| Recreación, educación, vivienda, deporte y turismo | 2.920.364 |
| **(1) - (2) - (3)** | **446.854** |

**Fuente:** Elaboración propia con base en los estados de resultados que consolida la Supersubsidio.
**Notas:**
* La desagregación no incluye la totalidad de rubros al interior de cada concepto.

[47] Fondo de Vivienda de Interés Social
[48] Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante

** Incluye gastos financieros, impuesto de renta, apropiaciones de ley y transferencias de empresas no afiliadas.
***Incluye los recursos de supermercados, almacenes, droguerías y restaurantes, entre otros.

**Sin perjuicio de lo anterior, es importante advertir que las CCF han mostrado una capacidad sostenida para generar excedentes, reflejando que la totalidad de sus ingresos superan de forma recurrente los gastos asociados a sus funciones misionales.** La Tabla 7 refleja que, además de cumplir con sus obligaciones legales y programáticas, las CCF mantienen márgenes positivos que constituyen un espacio potencial para evaluar mecanismos de reasignación parcial de recursos hacia otros fines de alto impacto social.

**Tabla 7.** Excedentes financieros de las CCF en el periodo 2018-2024 ($mm).

| Concepto | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Resultado del ejercicio | 667.003 | 595.394 | 678.476 | 710.036 | 665.872 | 1.009.102 | 442.877 |

**Fuente:** Elaboración propia. Estimaciones DGPM-MHCP.

**A partir de este contexto, se deriva una propuesta para fortalecer la financiación del sistema de salud, que corresponde a la redirección de aportes parafiscales desde las CCF a la ADRES.** De esta manera, del aporte que reciben las CCF se destinaría uno (1) de los cuatro (4) pp de la cotización al financiamiento del aseguramiento en salud. Esta propuesta resultaría en una redistribución que permitiría optimizar el uso de los recursos sin comprometer la capacidad de las CCF para cumplir sus funciones esenciales, y que no genera una mayor carga de financiación sobre las empresas. En términos fiscales, la medida implicaría **ingresos adicionales para la ADRES equivalentes a 0,14% del PIB para 2027.**

## 4.5. Incremento en impuestos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y de bebidas alcohólicas

### Impuestos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores

**El consumo de tabaco continúa siendo una de las principales causas prevenibles de enfermedad y muerte a nivel mundial.** La OMS estima que ocasiona más de 8 millones de muertes cada año, incluidas aquellas derivadas de la exposición al humo de segunda mano, y lo identifica como un factor de riesgo para enfermedades cardiovasculares, respiratorias y diversos tipos de cáncer, entre otras afecciones (OMS, 2023)[49]. Las consecuencias sanitarias comprenden, entre otras, neumopatías, enfermedades cardiovasculares y respiratorias crónicas, cáncer y diabetes (OMS, 2021)[50].

**La evolución del mercado de productos con nicotina introduce nuevos desafíos para la política pública, pues el uso de cigarrillos electrónicos y otros sucedáneos ha adquirido**

[49] Organización Mundial de la Salud. (2023). Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2023: proteger a la población del humo de tabaco. Resumen ejecutivo. https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240077485
[50] Organización Mundial de la Salud. (2021). Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2021: abordar los productos nuevos y emergentes.

**especial relevancia entre adolescentes y jóvenes.** De acuerdo con la OMS, el crecimiento de su utilización ha sido particularmente acelerado entre la población joven frente a los adultos (OMS, 2024)[51]. En Colombia, el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2022 encontró que el 11,2% de los estudiantes había consumido cigarrillos electrónicos, frente a una prevalencia-mes de 4,5% para el cigarrillo convencional (MinJusticia, 2022)[52]. La evidencia disponible también ha documentado riesgos asociados al uso de estos dispositivos, entre ellos lesiones pulmonares, efectos inflamatorios y cardiovasculares (Flores-Fiallos, 2024)[53] y generación de dependencia a la nicotina, con especial preocupación por sus efectos en población joven (Accinelli, Lam & Tafur, 2020)[54].

**Este cambio en las formas de consumo ha sido acompañado por una ampliación del marco regulatorio colombiano, pero todavía hay espacio para seguir fortaleciendo la política pública.** La Ley 2354 de 2024 extendió las disposiciones de control del tabaco a sus derivados, sucedáneos e imitadores. En materia tributaria, esta ampliación resulta relevante para evitar que diferencias en el tratamiento de productos con características o usos similares generen incentivos a la sustitución hacia alternativas con menor carga fiscal, y para que todos estos productos tengan un tratamiento tributario consistente con el daño que generan a la salud. En esta misma línea, las recomendaciones internacionales sobre tributación del tabaco plantean reducir las diferencias de precios entre productos y establecer gravámenes que desincentiven su consumo, particularmente entre jóvenes y personas que no fumaban previamente (OMS, 2021).

**De manera consistente con este enfoque, un concepto de la Organización Panamericana de Salud (2024)[55] dirigido al Congreso de la República recoge las recomendaciones del Manual de impuestos al tabaco de la OMS respecto del tratamiento tributario de estos productos.** Entre ellas se encuentra la aplicación de una estructura y tarifas equivalentes a las de los cigarrillos para los Productos de Tabaco Calentado; el establecimiento de gravámenes suficientemente elevados para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), de manera que contribuyan a desincentivar su consumo entre jóvenes y no fumadores y que reciban un tratamiento equivalente independientemente de la presencia de nicotina; así como la consideración de impuestos sobre la producción de los dispositivos empleados para el consumo de estos productos.

---

[51] Organización Mundial de la Salud. (2024, 19 de enero). Tabaco: cigarrillos electrónicos. https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/tabaco-cigarrillos-electrónicos

[52] Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2022), Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia en población escolar 2022. Bogotá DC.: ODC. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Estudio%20nacional%20escolares.pdf

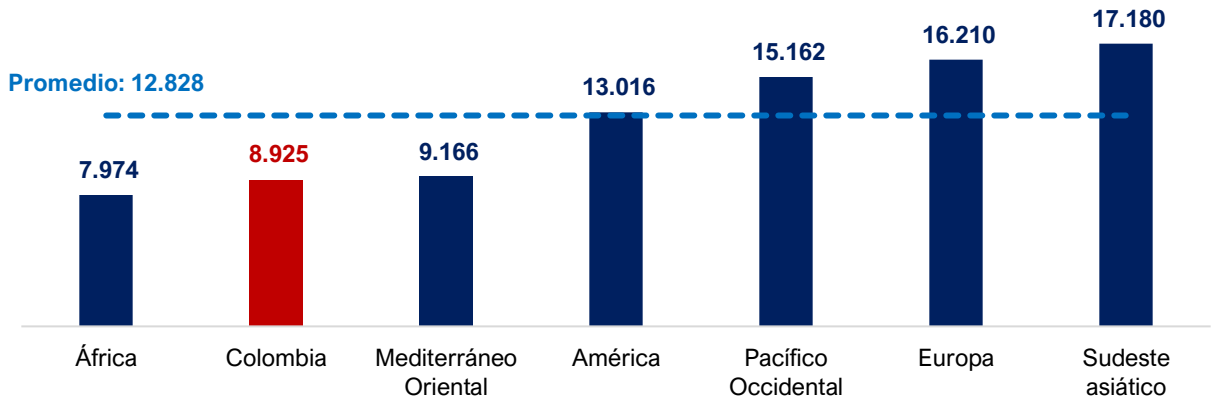
[53] Flores Fiallos, S. L. (2024). Impacto de vapeadores o cigarrillos electrónicos en la salud: una revisión de la evidencia científica. LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, 5(5), 1067–1075. https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2669

[54] Accinelli, R. A., Lam, J., & Tafur, K. B. (2020). El cigarrillo electrónico: un problema de salud pública emergente. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 37(1), 122–128. https://doi.org/10.17843/rpmesp.2020.371.4780

[55] OPS (2024) Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley No. 308/2023 "Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado" en comparación con el Proyecto de Ley No. 228/2024C "Por el cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento"

**La utilización de impuestos constituye, en este contexto, una herramienta particularmente relevante, dado que el aumento de los precios es reconocido como una de las medidas más efectivas para reducir el consumo de tabaco (OMS, 2023)[56].** Para el caso del tabaco que ya está gravado, al analizar los niveles de precios internacionales, Colombia todavía tiene espacio de incremento para equipararse al promedio mundial, pues se ubica 30,4% menor a este e incluso 31,4% menor al promedio de la región (OMS, 2025). Además de los beneficios sanitarios asociados a una menor utilización de estos productos, una reducción del tabaquismo contribuiría a disminuir los costos que actualmente recaen sobre el sistema de salud y sobre la economía en general. En Colombia, los costos sanitarios atribuibles a enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco superaron los $6,5 billones anuales en 2017, mientras que las pérdidas de productividad asociadas alcanzaron aproximadamente $11 billones (PNUD, 2019)[57].

**Gráfico 24.** Precios de cajeta de 20 cigarrillos más vendida 2025 (Pesos colombianos ajustados a Paridad de Poder Adquisitivo)




**Fuente**: OMS (2025). Precios actualizados con la tasa de cambio de poder de paridad adquisitivo del dólar al peso colombiano del Banco Mundial (COP $1.532,72) para 2025 y la tasa de inflación de Estados Unidos del 2025 (2,7%).

**Con base en lo anterior, se propone ampliar y ajustar el impuesto al consumo para incluir los productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos e imitadores, incorporando expresamente los vapeadores y cigarrillos electrónicos.** Para las presentaciones sólidas se mantendría un componente *ad valorem* del 10%, mientras que para las presentaciones líquidas se establecería una tarifa del 30%. En el componente específico, el gravamen para la presentación sólida comercializada en cajetillas de 20 unidades, o proporcionalmente, aumentaría de $4.924[58] a $11.200; para las presentaciones sólidas no comercializadas en cajetilla, como la nicotina oral, pasaría de $392 a $891 por gramo; y para las presentaciones líquidas se establecería un impuesto

[56] Organización Mundial de la Salud. (2023). Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2023: proteger a la población del humo de tabaco. Resumen ejecutivo. https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240077485
[57] PNUD, Secretaría del CMCT de la OMS, OPS, & RTI. (2019). El Caso a favor de la Inversión en la Implementación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco en Colombia.
[58] Usando el valor de 2026 ($4.446) y estableciendo el crecimiento de IPC +4pp.

de $2.000 por mililitro. La estructura busca reducir los diferenciales de precios entre productos y evitar incentivos a la sustitución fuertemente motivada por diferencias tributarias, en línea con las recomendaciones del Banco Mundial (2024)[59]. Para 2027, se contempla implementar únicamente la mitad de este incremento propuesto en las tarifas del componente específico, con el fin de suavizar el incremento que tendría el precio final al consumidor y facilitar las tareas de control tributario asociadas a este cambio normativo.

**Las estimaciones utilizadas para el diseño de la medida indican que los nuevos gravámenes incrementarían aproximadamente en 47,0% el precio de los cigarrillos y en 53,0% el de los vapeadores.** Particularmente, esto ubicaría los precios de los cigarrillos colombianos en línea con los precios internacionales, siendo 0,8% por encima del promedio regional y 2,2% por encima del mundial. Asimismo, se mantendría el mecanismo de actualización anual de las tarifas con base en el IPC más cuatro puntos porcentuales, establecido por la Ley 1819 de 2016. Este diseño es consistente con la evidencia internacional que identifica los impuestos y los aumentos de precios como instrumentos costo-efectivos para reducir el consumo de tabaco (OMS, 2021)[60].

**La magnitud del ajuste se reflejaría en una reducción estimada del consumo y un aumento en el recaudo tributario.** Para los cigarrillos, se proyecta pasar de 409 millones de cajetillas de 20 unidades a 274 millones, equivalente a una disminución de 32,9%. En el caso de los vapeadores, el consumo estimado pasaría de 134 millones de mililitros a 69 millones, con una reducción de 47,7%. Estos resultados son consistentes con la evidencia internacional que muestra una respuesta del consumo de tabaco a los aumentos de precios y una mayor sensibilidad entre los jóvenes. La OMS mantiene como referencia que los impuestos representen al menos el 75% del precio minorista de los cigarrillos para maximizar su efecto sobre el consumo (OMS, 2015)[61]. Hoy en día este indicador es 49,8% para Colombia; con la medida aumentaría a 71,3%. Finalmente, la medida tendría un efecto adicional sobre los ingresos públicos. Para 2027 se estima un **recaudo adicional de $627 mil millones**, explicado principalmente por un incremento de $493 mil millones en los ingresos asociados a los cigarrillos y de $133 mil millones en los correspondientes a los vapeadores. En los años subsiguientes se esperaría un **recaudo de alrededor de $1,4bn** consistentes con la implementación completa de la nueva tarifa. De esta manera, el rediseño del impuesto busca combinar el efecto sanitario derivado de mayores precios y menores niveles de consumo con un fortalecimiento de los ingresos asociados a estos productos.

### Impuestos de bebidas alcohólicas

**El diseño de la política tributaria sobre las bebidas alcohólicas debe considerar tanto los costos directos como los indirectos de su consumo.** Particularmente, los efectos no recaen

[59] Banco Mundial (2024). Impuestos sanitarios en Colombia: monitoreo, evaluación y oportunidades de mejora en gobernanza (Spanish). Washington, D.C.: Global Tax Program, World Bank Group.
[60] OMS (2021). WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2021. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
[61] Organización Mundial de la Salud. (2015). Informe sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2015: aumentar los impuestos al tabaco. https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-NMH-PND-15.5

exclusivamente sobre quienes las consumen, sino que generan consecuencias para los hogares, el sistema de salud y las finanzas públicas. En este sentido, la política fiscal constituye uno de los instrumentos disponibles para incorporar estos costos sociales en las decisiones de consumo.

**En primer lugar, las bebidas alcohólicas tienen implicaciones negativas sobre el sistema de salud.** Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2024)[62], el consumo de alcohol estuvo asociado con aproximadamente 2,6 millones de muertes en 2019, equivalentes al 4,7% del total de defunciones a nivel mundial. Adicionalmente, la OMS estima que cerca de 400 millones de personas de 15 años o más viven con trastornos por consumo de alcohol. En Colombia, en 2019 se registraron 9.942 muertes atribuibles al consumo de alcohol, equivalentes al 4,1% del total de defunciones (PROESA, 2024)[63]. A ello se suman los costos asociados a la atención de eventos relacionados con el consumo. En ciudades intermedias colombianas, por ejemplo, la atención médica de pacientes con presencia de alcohol en sangre tiene un costo promedio 1,66 veces superior al correspondiente a pacientes sin alcohol en sangre, particularmente en los casos asociados con accidentes de tránsito (Gómez et al., 2014)[64]. En relación con la salud mental, entre 2019 y 2023 se registraron 49.808 diagnósticos de trastornos mentales y del comportamiento asociados al uso de alcohol. Durante este periodo, la tasa de estos trastornos aumentó de 22,7 a 25,2 casos por cada 100.000 habitantes, de acuerdo con información del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) (Minsalud, 2025)[65]. Al mismo tiempo, el tamaño del mercado evidencia la importancia de las decisiones de política sobre estos productos. Para 2022, el consumo aparente de bebidas alcohólicas se estimó en 4 mil millones de litros, y buena parte del crecimiento observado durante la última década estuvo explicado por la cerveza. Entre 2020 y 2022, el consumo aparente de esta bebida pasó de 2,2 a 3,1 mil millones de litros (PROESA, 2023)[66].

**En segundo lugar, los costos económicos del consumo de alcohol exceden los asociados con la atención de sus consecuencias sanitarias.** Estos costos indirectos comprenden las pérdidas derivadas de la mortalidad y discapacidad prematuras, la menor productividad laboral y los costos relacionados con accidentes, violencia, criminalidad y otros eventos asociados al consumo. Una revisión de evidencia para 29 países estima que los costos económicos totales del alcohol alcanzan, en promedio, el 1,5% del PIB, de los cuales cerca del 68% corresponden a costos indirectos (Banco Mundial, 2024)[67]. Esto evidencia que los efectos del consumo nocivo se

[62] Organización Mundial de la Salud. (2024). *Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders*. World Health Organization.

[63] Herrera, JC., Camacho, S. (2024), Estimación de la carga de enfermedad asociada al uso de alcohol en Colombia, PROESA, Documentos de trabajo No. 25. Disponible en: www.icesi.edu.co/proesa/publicaciones/documentos-de-trabajo.php

[64] Gómez-Restrepo C, Gómez-García MJ, Naranjo S, Rondón MA, Acosta-Hernández AL. (2014) Alcohol consumption as an incremental factor in health care costs for traffic accident victims: evidence in a medium sized Colombian city. Accid Anal Prev. 2014 Dec;73:269-73. doi: 10.1016/j.aap.2014.09.023. Epub 2014 Sep 27. PMID: 25261620.

[65] Ministerio de Salud y Protección Social (2025). *Análisis de Situación de la Salud Mental con Énfasis en Determinantes Sociales*. Ministerio de Salud y Protección Social.

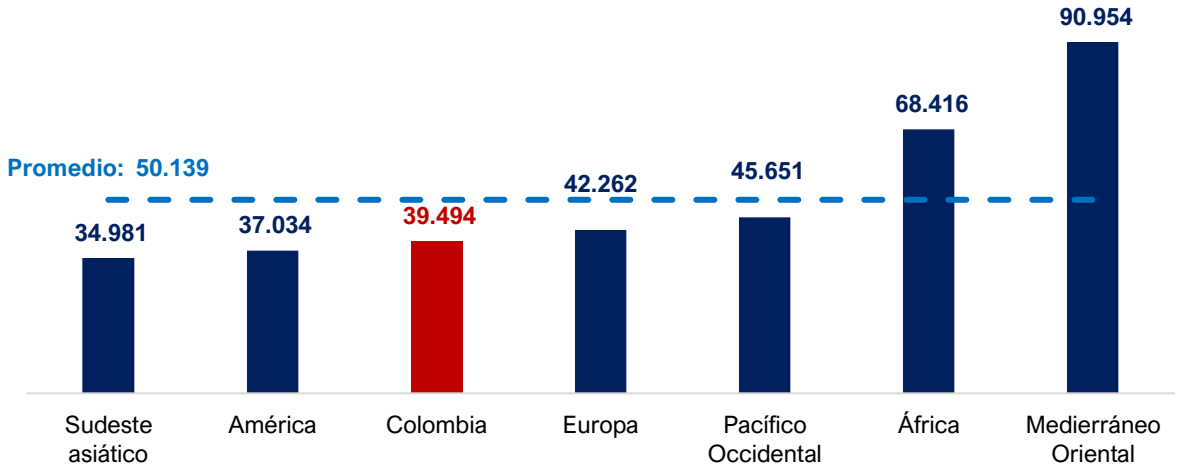
[66] Cálculos de PROESA basados en EAM.

[67] World Bank. 2024. Unlocking the Power of Healthy Longevity: Compendium of Research for the Healthy Longevity Initiative. © World Bank. http://hdl.handle.net/10986/42142

trasladan parcialmente al conjunto de la sociedad y justifican el uso de instrumentos que permitan incorporar estos costos en las decisiones de consumo.

**La evidencia internacional identifica las políticas de precios y tributación como intervenciones costo-efectivas para reducir el consumo nocivo, teniendo en cuenta la magnitud de las externalidades asociadas, especialmente entre jóvenes y personas con patrones de consumo elevado.** En particular, se estima que incrementos sostenidos en la tributación de las bebidas alcohólicas podrían evitar entre 9 y 22 millones de muertes prematuras a nivel mundial, como resultado de una menor ingesta y de la reducción de enfermedades asociadas (The Task Force on Fiscal Policy for Health, 2019) [68]. En línea con esta evidencia, la tributación del alcohol hace parte de las intervenciones prioritarias recomendadas internacionalmente (OMS, 2024)[69]. Igualmente, el nivel de precios de licores se ubica 21,2% por debajo del promedio mundial, abriendo espacio para ajustarlos mediante tributación. En el caso de cerveza, el precio colombiano se ubica 35,1% por debajo del promedio mundial y 34,7% menor al promedio regional.

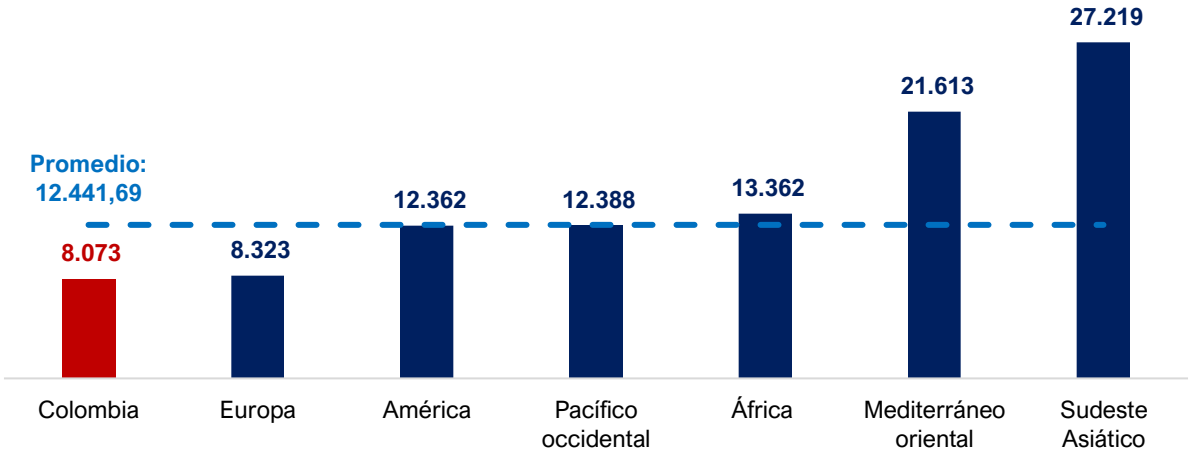
**Gráfico 25.** Precios de licores 2025 (Pesos colombianos ajustados a Paridad de Poder Adquisitivo)




**Fuente**: OMS (2025). Precios actualizados con la tasa de cambio de poder de paridad adquisitivo del dólar al peso colombiano del Banco Mundial (COP $1.532,72) para 2025 y la tasa de inflación de Estados Unidos del 2025 (2,7%).

**Gráfico 26.** Precios de cerveza por litro 2025 (Pesos colombianos ajustados a Paridad de Poder Adquisitivo)

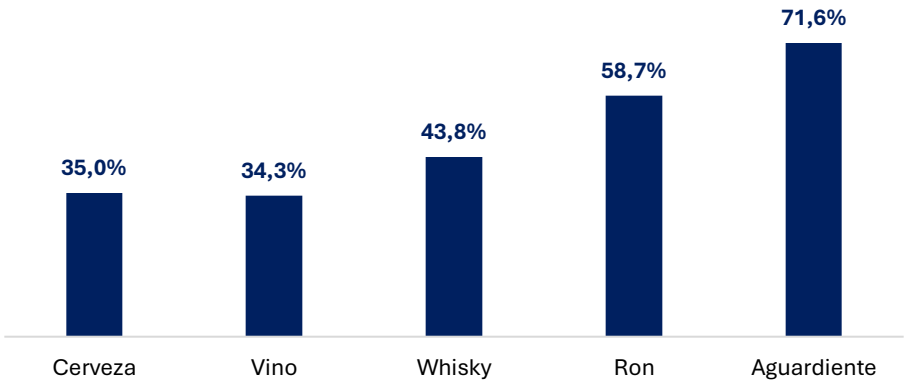
[68] The Task Force on Fiscal Policy for Health. (2019, April). *Health taxes to save lives: Employing effective excise taxes on tobacco, alcohol, and sugary beverages*.
[69] OMS, *Global alcohol action plan 2022–2030*. Geneva: World Health Organization; 2024. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO




**Fuente:** OMS (2025). Precios actualizados con la tasa de cambio de poder de paridad adquisitivo del dólar al peso colombiano del Banco Mundial (COP $1.532,72) para 2025 y la tasa de inflación de Estados Unidos del 2023, 2024 y 2025 (4,1%, 2,9% y 2,7%).

**Adicionalmente, la tarifa efectiva de la cerveza calculada como la proporción que representan los impuestos (impuesto al consumo e impuesto al valor agregado) sobre el precio base del producto, se encuentra por debajo de las demás bebidas alcohólicas.** Esto, entre otras razones, podría obedecer a las diferencias en la base gravable que tienen estos productos en comparación con las demás bebidas alcohólicas. Hoy en día el impuesto al consumo se aplica sobre el precio de venta al detallista sin etiquetas ni envases mientras que para el resto de los licores corresponde al precio de venta al consumidor. Esto evidencia una distorsión sobre la estructura tributaria actual.

**Gráfico 27.** Tarifa efectiva del impuesto al consumo para cerveza y licores




**Nota:** La estimación utiliza como ejemplo una serie de productos específicos para determinar la tarifa efectiva del impuesto al consumo y del impuesto al valor agregado.
**Fuente:** Cálculos DGPM.

**En este contexto, Colombia tiene la oportunidad de fortalecer el papel de la tributación de las bebidas alcohólicas como instrumento de salud pública.** Si bien existen impuestos

aplicables a estos productos, la literatura ha identificado oportunidades de mejora en su diseño para potenciar sus efectos sobre el consumo y la prevención de enfermedades (Maldonado et al., 2023)[70]. Este espacio de ajuste adquiere particular relevancia dado que la cerveza representa el 94,4% del consumo de bebidas alcohólicas en el país y constituye una fuente importante de exposición al alcohol (OMS, 2024). A su vez, la propuesta se encuentra alineada con los objetivos del Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 en materia de prevención del consumo de alcohol y promoción de hábitos saludables, así como con el reconocimiento de los impuestos sanitarios como instrumentos de política pública.

**A partir de este diagnóstico, se propone ajustar la estructura tributaria aplicable a las bebidas alcohólicas mediante modificaciones a la base gravable, los componentes *ad valorem* y específico del impuesto al consumo, la creación del impuesto a la producción y la tarifa del IVA.** En particular, se plantea unificar la base gravable para las bebidas alcohólicas, sucedáneas e imitadoras y, para la cerveza, sustituir el impuesto al consumo por un impuesto a la producción que haga referencia al precio de venta al detallista por el precio de venta al consumidor. Sobre esta base se establecería una tarifa *ad valorem* del 10% para la cerveza y del 35% para las demás bebidas alcohólicas. El componente específico sería de $1.000 por grado alcohólico por litro para licores, bebidas espirituosas, vino y cerveza, con una actualización anual equivalente al IPC + 4 puntos porcentuales. Finalmente, la tarifa del IVA aplicable a los licores pasaría del 5% al 19%[71].

**Tabla 8.** Medidas propuestas del impuesto al consumo y producción e impuesto al valor agregado de licores comparado con la normativa vigente a precios de 2027

| Impuesto | Componente | Unidad | Actual | | | | Propuesta |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas | Cerveza y sifones | Licores aperitivos y similares | Vinos | Uniforme para todas las bebidas alcohólicas y no alcohólicas |
| **Impuesto al consumo de licores e impuesto a la producción de cerveza y refajo** | **Ad Valorem** | **Base gravable** | Precio de venta al detallista sin etiquetas ni envases | Precio de venta al detallista sin etiquetas ni envases | Precio al consumidor de la certificación del DANE | Precio al consumidor de la certificación del DANE | **Precio al consumidor de la certificación del DANE** |

[70] Maldonado, N, y otros. Impuestos a Bebidas Alcohólicas en Colombia. Políticas en Breve No. 10. [En línea] 2023. https://www.icesi.edu.co/proesa/images/publicaciones/politicas-en-breve/pdf/proesa-pb-10.pdf. DOI: 10.18046/EUI/ProPB10.

[71] Esta modificación solo aplicaría para las bebidas alcohólicas distintas a la cerveza, dado que la cerveza ya tiene una tarifa de IVA de 19%.

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Tarifa** | 20% | 48% | 25% | 20% | **10% para cerveza y 35% para el resto de las bebidas alcohólicas** |
| | **Específico** | **Base gravable** | N/A | N/A | Grado alcohólico por litro | Grado alcohólico por litro | **Grado alcohólico por litro** |
| | | **Tarifa** | N/A | N/A | $512 | $346 | **$1.000 para todas las bebidas alcohólicas, sucedáneas e imitadoras** |
| | | **Actualización de tarifa anual** | N/A | N/A | IPC | IPC | **IPC+4 puntos** |
| **Impuesto al valor agregado (IVA)** | **Tarifa** | | 19% | 19% | 5% | 5% | **19%** |

**Fuente:** MHCP.

**En conjunto, estas modificaciones buscan generar un doble efecto: reducir el consumo de bebidas alcohólicas mediante un aumento de su precio relativo y fortalecer los ingresos públicos.** La evidencia disponible para Colombia muestra que un mayor nivel de tributación puede traducirse en reducciones en el consumo y en la mortalidad asociada, al tiempo que incrementa el recaudo. En particular, una evaluación del Banco Mundial estima que el escenario tributario propuesto permitiría evitar cerca de 1,4 mil muertes, equivalente a una reducción de 3,6% frente al esquema vigente. Particularmente, con la implementación de la medida el nivel de precios de los licores (tomando precios de ron, aguardiente, whisky y cremas de licores) crecería en promedio un 32,6%, ubicando a Colombia con un precio 4,5% por encima del promedio mundial. Con la medida se estimaría un incremento en el **recaudo del impuesto al consumo de $2.080 mm por concepto de licores y de $7.100mm por concepto del impuesto a la producción de cerveza**.

**La reforma fortalece también la certeza y el control del impuesto.** La obligación de informar la graduación alcoholimétrica en el envase y la publicidad facilita la identificación del componente específico y su verificación por los departamentos. La certificación anual del precio de venta al público por parte del DANE, apoyada en la información que deben suministrar los agentes del mercado, establece un referente común para el componente *ad valorem*. Las reglas de proporcionalidad permiten, a su vez, liquidar el gravamen sobre envases de capacidad distinta a 330 centímetros cúbicos.

**La distribución de los recursos adicionales del IVA seguirá obedeciendo la normativa vigente respecto de su distribución para la salud a nivel nacional y territorial.** Considerando que el IVA a los licores, vinos y aperitivos es un impuesto cedido a los departamentos, y se distribuye un 75% para la financiación de la población de cada departamento que se encuentra en el régimen subsidiado de salud y un 25% a las Direcciones Territoriales de Salud Departamentales; se propone mantener dicha distribución. Esto resultaría, según las estimaciones de la DIAN, en un recaudo proyectado de $541mm destinado al régimen subsidiado y de $180mm para el funcionamiento de la salud territorial el primer año y posteriormente alrededor de $650mm y $217mm respectivamente para 2028 en adelante. De esta manera, la propuesta busca fortalecer simultáneamente la función sanitaria y fiscal de la tributación de estos productos.

## Consideraciones sobre el comercio ilícito de licores y tabaco

**Por su parte, si bien el contrabando constituye una problemática generalizada en Colombia, particularmente en los mercados de alcohol y cigarrillos, la evidencia disponible indica que los impuestos y los precios no son necesariamente sus principales determinantes.** Se estima que el 22,8% del mercado del alcohol y el 16,9% del mercado de cigarrillos corresponde a comercio ilícito. Frente a esta situación, entidades como la DIAN, la Fiscalía General de la Nación, la Federación Nacional de Departamentos y las Secretarías de Hacienda departamentales desarrollan funciones de fiscalización, control, recaudo y trazabilidad. La literatura internacional señala que factores como la gobernanza, la capacidad de control y la disponibilidad de productos ilícitos pueden tener mayor relevancia en la configuración de estos mercados, por lo que los impuestos sanitarios pueden contribuir a reducir el consumo de productos nocivos sin que ello implique necesariamente un aumento proporcional del comercio ilícito.

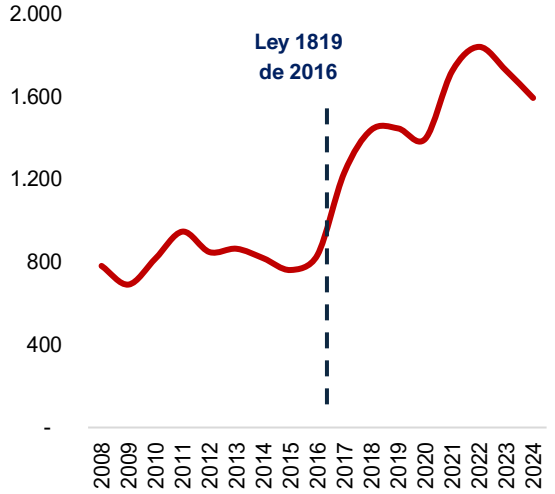
**La experiencia colombiana con el incremento del impuesto al consumo de tabaco en 2016 permite ilustrar estos efectos.** Entre 2016 y 2024, la incidencia del consumo de cigarrillos disminuyó en 2,6 puntos porcentuales, mientras que el recaudo real del impuesto aumentó un 47,9% entre 2016 y 2017 y mantuvo una tendencia creciente, como se observa en los **Gráficos 26A y 26B**. No obstante, la literatura no presenta un consenso sobre el impacto de esta modificación tributaria en el contrabando: algunos estudios señalan que la relación entre impuestos y comercio ilícito no es directa (Maldonado, Llorente, Iglesias & Escobar, 2018; Institute for Health Research and Policy, 2020)[72], mientras que otros identifican un aumento en el consumo de cigarrillos de contrabando después de la reforma. Asimismo, la evidencia internacional muestra que el comercio ilícito no necesariamente sigue la evolución de los impuestos y precios, y que su magnitud responde a condiciones específicas de cada país y mercado (Banco Mundial, 2024)[73].

[72]Maldonado, N., Llorente, B. A., Iglesias, R. M., & Escobar, D. (2018). *Measuring illicit cigarette trade in Colombia*. *Tobacco Control*. https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2017-053980 & Cardenas M. Case Studies in Illicit Tobacco Trade: Colombia. Tobacconomics Fact Sheet. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2020. https://www.economicsforhealth.org/files/research/606/UIC_Colombia-Illicit-Trade-Fact-Sheet_v1.4.pdf

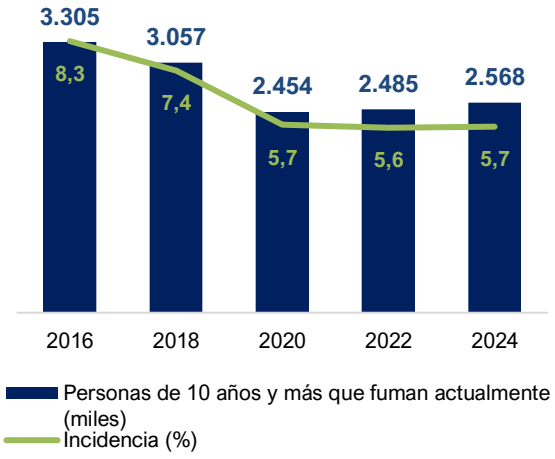
[73] La aceptación social del consumo de productos de contrabando, la disponibilidad de los productos en el mercado informal, la falta de control y transparencia en la información de la gestión de recursos del impuesto son factores relevantes que inciden en el tamaño del mercado de contrabando. Banco Mundial. (2024). Impuestos sanitarios en Colombia: monitoreo, evaluación y oportunidades de mejora en gobernanza. Washington, D.C.: Global Tax Program World Bank Group.

**Gráfico 28.** Impacto del impuesto al consumo de tabaco Ley 1819 de 2016

**A.** Recaudo total del Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco ($MM constantes del 2025)




**B.** Incidencia del Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco




**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación. OEC departamental 2000-2024. **Fuente:** DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida

**Esta heterogeneidad también se observa al interior de Colombia, donde la penetración del comercio ilícito de cigarrillos y licores presenta diferencias importantes entre territorios.** Estas diferencias están asociadas, entre otros factores, a la ubicación de las zonas de frontera, la aceptación social de estos productos, su disponibilidad en mercados informales y las condiciones de comercialización. A ello se suman desafíos relacionados con la coordinación interinstitucional, la administración de los impuestos y la transparencia de la información. En este contexto, la evidencia disponible no permite establecer que los incrementos tributarios constituyan un determinante fundamental del comercio ilícito de estos productos, lo que resalta la importancia de acompañar los impuestos sanitarios con el fortalecimiento de las estrategias de control y fiscalización. Estas acciones permitirían mitigar los riesgos asociados al contrabando de cigarrillos y licores y contribuir a fortalecer el recaudo destinado a la financiación de la salud y de las entidades territoriales.

**Dado que los efectos de la modificación tributaria pueden diferir entre territorios, la estimación del recaudo adicional se realiza a partir de un análisis agregado a nivel nacional.** El ejercicio considera los consumos estimados de cigarrillos y licores y la respuesta de la demanda ante los cambios en los precios, mediante la elasticidad precio de la demanda, lo que permite aproximar el efecto de la modificación de las tarifas sobre las cantidades consumidas y el recaudo tributario. En este sentido, los resultados reflejan el efecto esperado de la reforma sobre el recaudo agregado y por tanto son una estimación de los recursos adicionales destinados al aseguramiento en salud, los cuales se calcularían como la diferencia entre el recaudo esperado bajo las nuevas tarifas y el recaudo actual. De esta manera, en el caso de que la diferencia en el recaudo para

alguna entidad territorial no sea superior a cero, de parte de esta entidad territorial no se destinarían recursos nuevos para el aseguramiento en salud.

## 5. Optimización y monetización de activos del Estado

**La eficiencia en la gestión del patrimonio público constituye un instrumento para fortalecer las finanzas del Estado, racionalizar el uso de los recursos públicos y liberar capacidades institucionales para el cumplimiento de sus funciones prioritarias.** En este sentido, la optimización de los activos estatales y la agilización de los procesos de enajenación de participaciones accionarias permiten reducir las ineficiencias asociadas a la tenencia, administración y disposición de bienes que no son necesarios para el desarrollo de las funciones misionales de las entidades públicas, así como mejorar la capacidad del Estado para obtener recursos a partir de su patrimonio.

**Actualmente, el ordenamiento jurídico colombiano contempla mecanismos para la movilización de activos estatales y la enajenación de la propiedad accionaria pública.** Sin embargo, la experiencia en la aplicación de estos instrumentos evidencia oportunidades de mejora relacionadas con los tiempos de ejecución, la actualización de valoraciones, la contratación de servicios especializados y la coordinación entre las entidades titulares de los activos. Estas dificultades pueden prolongar los procesos de monetización, incrementar los costos de transacción y administración, y limitar la capacidad del Estado para aprovechar oportunamente las condiciones del mercado. Por ello, se propone fortalecer los instrumentos existentes mediante ajustes que faciliten una gestión más ágil, coordinada y eficiente del patrimonio público.

**En este contexto, la propuesta establece obligaciones de identificación y reporte periódico de los activos que las entidades públicas del orden nacional no requieran para el ejercicio de sus funciones, amplía expresamente las categorías de activos susceptibles de movilización e incorpora plazos para su reporte y transferencia a la Central de Inversiones S. A. (CISA).** Asimismo, fortalece las herramientas para su administración, saneamiento, valoración y monetización, con el fin de aprovechar las capacidades especializadas de esta entidad y reducir los costos asociados a la gestión dispersa de activos públicos. Adicionalmente, durante las cuatro vigencias fiscales siguientes a la entrada en vigor de la ley, al menos el 50% de los recursos netos obtenidos por CISA se destinará al servicio de la deuda pública, contribuyendo a atender las necesidades de financiamiento del Gobierno nacional.

**En segundo lugar, se propone agilizar los procedimientos de enajenación de la propiedad accionaria estatal, preservando los principios de democratización de la propiedad y las condiciones especiales reconocidas constitucionalmente a sus destinatarios.** Para ello, se introducen ajustes orientados a reducir reprocesos y tiempos de ejecución, entre ellos la posibilidad de mantener vigentes y actualizar las valoraciones durante el desarrollo de los programas de enajenación, bajo las condiciones previstas en la norma; facilitar la contratación de estudios técnicos y jurídicos, valoraciones y servicios especializados conforme a las reglas propuestas; y establecer un procedimiento abreviado para determinadas acciones inscritas en el

Registro Nacional de Valores y Emisores, que permita adelantar simultáneamente la oferta a los destinatarios de condiciones especiales y la oferta al público en general, garantizando la prelación de los primeros.

**Estos ajustes buscan reducir los costos de estructuración y transacción, mejorar la capacidad de respuesta frente a las condiciones del mercado y facilitar la materialización oportuna de las operaciones de enajenación.** La propuesta no elimina las garantías esenciales del régimen vigente ni los derechos de los destinatarios de condiciones especiales, sino que actualiza aspectos procedimentales para hacer más eficiente la gestión de las participaciones accionarias del Estado. Los recursos que eventualmente se obtengan de estas operaciones podrán contribuir al financiamiento de las necesidades de la Nación, de acuerdo con las condiciones y destinaciones aplicables a cada caso.

**En conjunto, las medidas propuestas fortalecen los instrumentos de gestión patrimonial del Estado mediante la identificación oportuna de activos, la centralización especializada de su administración cuando corresponda y la reducción de barreras operativas en los procesos de enajenación accionaria.** Su propósito es mejorar el aprovechamiento de los recursos existentes, reducir costos asociados a activos improductivos o subutilizados y facilitar la obtención de ingresos de capital. Estos ingresos, por su naturaleza, dependen de la disponibilidad de activos, las condiciones del mercado y la viabilidad de las operaciones, por lo que deben entenderse como fuentes complementarias de financiación y no como ingresos recurrentes garantizados. Así, la estrategia contribuye a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a una administración más eficiente del patrimonio estatal.

**Desde el punto de vista fiscal, los recursos obtenidos por la enajenación de activos estatales constituyen operaciones de financiamiento que se registran por debajo de la línea y, por tanto, no mejoran directamente el balance fiscal**. No obstante, estas medidas pueden contribuir a la disponibilidad de recursos para financiar las necesidades de la Nación y, en caso de generar ahorros efectivos en los costos de administración y mantenimiento de los activos, contribuir indirectamente a mejorar el resultado fiscal.

## 6. FOSFEC

### 6.1 Destinación de recursos del FOSFEC

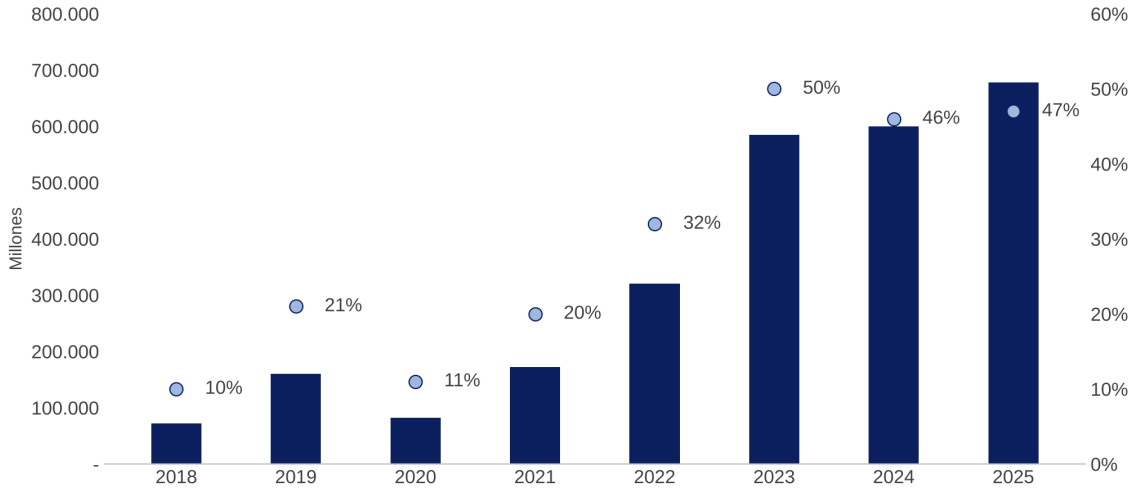
**Desde el año 2011, el artículo 46 de la Ley 1438 destinó un cuarto (1/4) de punto porcentual del cuatro por ciento (4%) a favor de las Cajas de Compensación Familiar.** Estos recursos se destinarían a acciones de promoción y prevención en el marco de la Atención Primaria en Salud y/o a la unificación de los Planes de Beneficios, disponiendo la misma norma que dichos recursos serían administrados directamente por las Cajas de Compensación Familiar. A partir del año 2015 y en virtud de la Ley 1636 de 2013, estos mismos recursos migraron hacia el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), al quedar incorporados dentro de los recursos de que trata el numeral 2 del artículo 6º de dicha ley, con lo cual la facultad reglamentaria

que hasta entonces se ejercía con fundamento en el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 pasó a residir en el parágrafo 1º del artículo 23 de la misma Ley 1636 de 2013.

**Con fundamento en ese mismo artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, el Gobierno nacional permitió utilizar dichos recursos al pago de deudas derivadas del Sistema General de Seguridad Social en Salud.** El Gobierno Nacional expidió el Decreto 3046 de 2013, para las vigencias 2013 y 2014, y el Decreto 2562 de 2014, para la vigencia 2012, que autorizaron a las Cajas de Compensación Familiar a utilizar temporalmente el recaudo de dichos recursos en el pago de las deudas derivadas de la prestación de los servicios de salud a la población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Que esta misma senda fue posteriormente ratificada y ampliada por el legislador a través del artículo 97 de la Ley 1753 de 2015, el artículo 19 de la Ley 1797 de 2016, el artículo 36 de la Ley 1837 de 2017 y los artículos 2º, 3º y 4º de la Ley 1929 de 2018.

**A partir de la expedición de la Ley 2225 de 2022 los saldos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC, han oscilado entre el 32% y 50% de la apropiación, mientras que el 6.25% corresponde al 27% del total de los recursos apropiados.** En este sentido, se puede inferir que la posible destinación de hasta el 50% de dicho recurso, al ser significativamente menor que los saldos, no representa un riesgo latente para la operación corriente del fondo. A mayo de 2026, el 39% de los afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud (20,7 millones) se encuentran en EPS con participación de Cajas de Compensación Familiar. No obstante, el 79% de esa población se encuentra en entidades sometidas a intervención forzosa para administrar, de manera que la contribución del sistema de compensación familiar al aseguramiento se ejerce hoy, mayoritariamente, a través de entidades cuya administración no está bajo control de las Cajas.

**Gráfico 29.** Evolución saldos FOSFEC.




**Fuente:** DGRESS

**La situación financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud atraviesa un momento crítico que compromete la calidad y la continuidad en la prestación de los servicios de salud.** A junio de 2026, la cartera consolidada de las unidades de salud de las Cajas —EPS, IPS y Gestores Farmacéuticos— asciende a $3,48 billones, de los cuales $2,55 billones se encuentran vencidos, con un deterioro progresivo pasando de una cartera vencida del 61,5% en el cuarto trimestre de 2024 al 73,4% en el segundo trimestre de 2026. Este deterioro estuvo acompañado de una recomposición del saldo, en la que las IPS pasaron de concentrar el 48,3% de la cartera al 67,1%, mientras los Gestores Farmacéuticos redujeron su participación del 40,05% al 19,70% —resultado de decisiones estratégicas de las propias Cajas y no de una mejora en la liquidez del sistema— y las EPS se mantuvieron estables en torno al 13%.

**En consecuencia, resulta necesario habilitar de manera transitoria y temporal a las Cajas de Compensación Familiar para hacer uso de los recursos de que trata el numeral 2 del artículo 6º de la Ley 1636 de 2013.** Lo que permite usar recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) para el saneamiento de pasivos en salud de acuerdo con las necesidades de las Cajas, a efectos de mitigar la falta de liquidez que enfrenta el Sistema de salud, sin perjuicio de la garantía de las prestaciones económicas a cargo del Fondo, teniendo en cuenta que no todas las Cajas cuentan con programas de salud o tienen participación accionaria en Entidades Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras.

**En cualquier caso, la medida adoptada en la presente Ley tiene carácter facultativo.** En tanto no todas las Cajas de Compensación Familiar son titulares de Entidades Promotoras de Salud o tienen participación accionaria en ellas, ni todas requieren acudir a este mecanismo para superar sus dificultades financieras. Las estimaciones de un posible uso de hasta el 50% de los recursos del 6,25% de que trata el numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013, en cinco años podrían generar un saneamiento de pasivos en salud de aproximadamente 1.5 billones de pesos a precios de 2026.

## 6.2 Excedentes del FOSFEC

**La disposición tiene por objeto destinar al aseguramiento en salud los excedentes del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC).** Específicamente aquellos que, con corte al 31 de diciembre de 2026, resulten efectivamente disponibles una vez atendidas y garantizadas las obligaciones legales del Mecanismo de Protección al Cesante.

**Los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) son principalmente de naturaleza parafiscal.** Estos recursos provienen de los aportes de la Ley 21 de 1982 y de los recursos del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011, incorporados al FOSFEC por el artículo 6º de la Ley 1636 de 2013; en consecuencia, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 150 y el artículo 338 de la Constitución Política, su destinación debe fijarla el legislador. El literal c) del artículo 4 de la Ley 1636 de 2013 dispone que, los beneficios que otorga el mecanismo no podrán exceder los recursos destinados por la ley para tal fin. De igual manera que, los recursos no podrán usarse más allá de la capacidad del Fondo de Solidaridad de

Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) y de su posibilidad de generar excedentes y desacumularlos a lo largo del tiempo.

**Así mismo, en el parágrafo 1 del artículo 23 de la Ley 1636 de 2013 se dispone que los recursos del Fondo puedan tener como destino la financiación de los mecanismos de aseguramiento del Sistema General de Seguridad Social.** De igual manera, se precisa que, en la Ley 1929 de 2018 se reorientó temporalmente parte de dichos recursos hacia el sector salud, precisando su destinación y limitando el uso de los excedentes.

**El FOSFEC ha presentado excedentes en las últimas vigencias.** Teniendo en cuenta que en los informes consolidados y publicados de la Superintendencia del Subsidio Familiar[74] se refleja que el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) presenta un crecimiento del saldo de recursos no ejecutados en el gasto, donde dicho con corte al 31 de diciembre de 2023 el saldo fue de $722.303 millones, al 31 de diciembre de 2024 de $793.423 millones al cierre de 2024 y al 31 de diciembre de 2025 de $849.773 millones, lo que equivale a un aumento cercano al 17,6 % en dos vigencias, y alcanzó $947.952 millones al 30 de junio de 2026, con una ejecución del 48,61 % del disponible en el primer semestre, se considera pertinente que estos excedentes o saldos que se encuentren efectivamente disponibles una vez se hayan atendido y garantizado las obligaciones legales del Mecanismo de Protección al Cesante, se destinen a la financiación del aseguramiento en salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Además, en los informes consolidados de la Superintendencia del Subsidio Familiar se observa que las fuentes que financian el Fondo crecieron.** Estas pasaron de $1,63 billones en 2024 a $1,79 billones en 2025, y los recursos del artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 representaron cerca de la mitad de ellas (49,39 % en 2025), lo cual sirve para considerar que, desde el punto de vista económico y de planeación, mantener inmovilizados saldos crecientes, con subcuentas que en 2025 ejecutaron menos de la mitad de su disponible (sistemas de información, 45,58 %, y fomento y desarrollo empresarial, 44,07 %), implica un costo de oportunidad para un sistema de seguridad social cuya financiación requiere flujo permanente de recursos.

**En este sentido, una vez se aplican las diferentes fuentes[75] que financian el aseguramiento, la fuente del PGN corresponde a los recursos faltantes que permitan financiar los usos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).** De acuerdo con la evolución de las fuentes del SGSSS, se observa, entre el año 2018 y 2026, un progresivo descenso en la participación de las cotizaciones y aportes del sistema del 42,5% al 34,4%; en contraste, los recursos del PGN y el SGP fueron creciendo en consonancia con el aumento de la presión de los

[74] https://www.ssf.gov.co/web/guest/fosfec

[75] En cuanto a las fuentes de financiación del aseguramiento en salud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, corresponden a aquellos asignados en el Presupuesto General de la Nación (PGN), cotizaciones (aportes de los afiliados cotizantes del régimen contributivo acorde con el Ingreso Base de Cotización respectivo y aportes procedentes de los Regímenes Especiales y de Excepción), rentas territoriales, aportes de las cajas de compensación, reintegros, multas, sanciones e intereses y rendimientos financieros, entre otros.

gastos, el cumplimiento de las obligaciones de orden constitucional y el bajo dinamismo de las demás fuentes que lo financian, debido a la obligatoriedad de complementar el financiamiento del aseguramiento una vez aplicadas las demás fuentes del sistema. En este contexto, el Gobierno nacional requiere del apoyo de otras fuentes de financiación para el aseguramiento en salud, que permitan garantizar la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la prestación de los servicios de salud a la población beneficiaria.

**La reorientación de la destinación de recursos solo corresponde a los excedentes y saldos no comprometidos del FOSFEC**. Por lo que no modifica la destinación de los recursos que respaldan los beneficios del cesante (aportes a salud y pensión del artículo 12 de la Ley 1636 de 2013 y la transferencia económica de la Ley 1753 de 2015, artículo 77, y la Ley 2225 de 2022), ni las reservas, obligaciones y compromisos del Mecanismo; tampoco interfiere con el Decreto Legislativo 1417 de 2026 que adoptó medidas transitorias que incluyen una transferencia extraordinaria a cesantes damnificados y financiada con recursos disponibles del FOSFEC. Por tratarse de una atención prioritaria y temporal, los recursos aplicados o comprometidos conforme a ese decreto deben descontarse antes de determinar el excedente, de modo que, el artículo propuesto no lo modifica ni compite con él y se aplica solo sobre el remanente.

Para garantizar que no se vean afectadas las obligaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, es necesario que la Superintendencia del Subsidio Familiar determine y certifique con corte a 31 de diciembre de 2026 el monto de los excedentes que pueden ser destinados al aseguramiento en salud, previa depuración y conciliación de la información.

# II. Medidas en devolución de IVA-EfectIVA y obtención de Ingresos

## 7. IVA

### 7.1. Devolución de IVA-EfectIVA para población de ingresos más bajos

**Tal como está diseñado hoy, el tratamiento del IVA depende de las características de los bienes y servicios consumidos, independientemente de las condiciones socioeconómicas de cada hogar.** Gracias a los avances tecnológicos de los últimos años, se propone complementar este esquema con un mecanismo de devolución del IVA focalizado en las personas, que permita ajustar la carga efectiva del impuesto según las condiciones socioeconómicas de cada hogar. Esto implica una innovación en el diseño y aplicación de este impuesto, que permite fortalecer su papel como instrumento de política fiscal para promover la progresividad.

**La evidencia empírica respalda ampliamente este tipo de diseño del IVA, y refleja que su aplicación resulta beneficiosa cuando se implementa adecuadamente, y da mejores resultados que tarifas reducidas para bienes particulares** (Thomas, 2024)[76]. En Brasil, el programa Devolve-ICMS reembolsa el impuesto al consumo a través de una tarjeta bancaria con una cuota fija mensual a las familias de bajos ingresos, lo cual benefició a esta población al reducir

[76] Thomas, A. (2024). VAT Rate Structures in Theory and Practice. Policy Research Working Papers; 10677.World Bank. http://hdl.handle.net/10986/40967

su carga tributaria y aumentar su consumo y facturación electrónica (Tonetto, Fochezatto & Padilha da Silva, 2023)[77]. De acuerdo con Fenochietto (2021)[78], medidas similares en Uruguay y Canadá mejoraron la progresividad del impuesto y la distribución del ingreso frente a alternativas como las tarifas cero aplicadas a productos básicos. Particularmente, en Uruguay, la Tarjeta Uruguay Social (TUS) otorga transferencias monetarias a hogares vulnerables que permite realizar compras de bienes de primera necesidad con exoneración total del IVA en comercios habilitados. Y en Canadá, el crédito tributario CGEB (*Canada Groceries and Essential Benefit)* compensa trimestralmente el pago del IVA a hogares de ingresos bajos y moderados.

**Se propone reducir total o parcialmente la carga tributaria del IVA mediante la implementación de EfectIVA, una devolución por persona del IVA focalizada en el 68% de la población de menores ingresos, cubriendo más de 35 millones de personas.** A través de este mecanismo, se devolverá a los beneficiarios una proporción del IVA asociado a su consumo, de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas, de manera que la compensación se dirija directamente a la población focalizada y permita ajustar la carga efectiva del impuesto según su capacidad económica. La evidencia respalda este enfoque, Lora y Mejía (2021) encuentran que la ampliación de la base gravable no compromete el bienestar de la población vulnerable cuando se acompaña de mecanismos efectivos de compensación, dado que, bajo un esquema de devolución, la incidencia efectiva del IVA sobre los deciles de bajos ingresos se puede reducir a 0%, evitando un incremento neto en el costo de su canasta de consumo, mientras el efecto de la reforma se concentra en los hogares de ingresos mayores[79]. De esta manera, la propuesta permite avanzar hacia un sistema de IVA más simple y eficiente, con una protección focalizada de los hogares de menores ingresos y una carga efectiva del impuesto diferenciada según las condiciones socioeconómicas de los hogares.

**Tabla 9.** Proporción de grupos beneficiarios sobre la población total del país

| Decil de Ingreso | % población beneficiaria |
|---|---|
| 1-3 | 36,6% |
| 4 | 11,1% |
| 5 | 10,4% |
| 6 | 10,1% |

**Fuente**: Cálculos propios con información de los microdatos de Pobreza 2025 del DANE e información del Registro Universal de Ingresos del DNP.

**El mecanismo de EfectIVA (de devolución del IVA) se implementará a partir del 1 de enero de 2028 y estará dirigido a las personas en situación de pobreza extrema, pobreza o**

[77] Tonetto, J. L., Fochezatto, A., & Padilha da Silva, G. (2023). Refund of consumption tax to low-income people: Impact assessment using difference-in-differences. *Economies, 11*(6), 153. Refund of Consumption Tax to Low-Income People: Impact Assessment Using Difference-in-Differences

[78] Fenochietto, R. (2021). *Encouraging formal invoicing and reducing the VAT impact on low-income individuals*. International Monetary Fund. https://doi.org/10.5089/9781513569970.001

[79] Lora, E., & Mejía, L. (2021). Reformas para una Colombia Post-Covid-19: Hacia un nuevo contrato social.

**vulnerabilidad económica, con una cobertura estimada de cerca del 70% de la población colombiana.** La devolución tendrá un carácter progresivo, de manera que las personas de menores ingresos recibirán una mayor proporción del IVA pagado. Como referencia, se estima que la devolución será del 100% para los primeros tres deciles de ingreso, del 50% para el cuarto, del 40% para el quinto y del 30% para el sexto. La definición de los tramos de ingreso y su correspondencia con los instrumentos de focalización vigentes estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a los criterios previstos en la ley. Adicionalmente, se establecerán topes de devolución para evitar montos desproporcionados y asegurar una adecuada focalización y asignación de los recursos. La transición al mecanismo EfectIVA también garantizará que los hogares beneficiarios del actual programa de compensación del IVA no enfrenten interrupciones ni disminuciones en el beneficio recibido, teniendo en cuenta el valor conjunto de las devoluciones reconocidas a sus integrantes.

**La propuesta contempla un mecanismo claro para la devolución.** El **Gráfico 30** ilustra de manera detallada su funcionamiento. En primer lugar, el beneficiario realiza sus compras en un establecimiento de comercio, el cual debe generar la respectiva factura electrónica[80]. La información sobre el monto de IVA pagado por cada individuo identificado con su número de cédula se transmite de manera inmediata a las bases de datos de la DIAN, que la consolida y remite al Departamento de Prosperidad Social (DPS). A partir de esta información, el DPS cruza los registros de IVA pagado con la información previamente remitida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre las personas focalizadas por el mecanismo. Con base en esto, consolida para cada beneficiario el monto de la devolución que le corresponde, de acuerdo con su clasificación en el clasificador social, el porcentaje de devolución y el tope establecido. En caso de que el beneficiario haya alcanzado o superado dicho tope, el DPS verifica esta condición y se limita el monto a ser transferido al hogar. Mediante una aplicación, se actualizará el monto del IVA pagado de manera diaria, mostrando el monto acumulado de la devolución que recibirá cada beneficiario. Una vez determinado el monto de la devolución, el DPS ordena el giro de los recursos con una frecuencia máxima de 15 días.

**El tope global tendrá un valor de 5,5 UVT mensual por beneficiario.** Por reglamentación, el Gobierno nacional podrá definir los topes específicos considerando la composición de los hogares y el nivel de ingresos relativo. La composición del hogar es relevante considerando que los gastos pueden diferir dependiendo de la presencia de niñas, niños o adolescentes. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares, el tope global de 5,5 UVT representa el percentil 75 del gasto en IVA por hogar del decil 3 después de incorporar el efecto de la ampliación de la base gravable, cubriendo así consumos por encima del promedio de estos hogares. El decil 3 es el último que recibiría devolución del 100% del IVA pagado, mientras que aquellos hogares

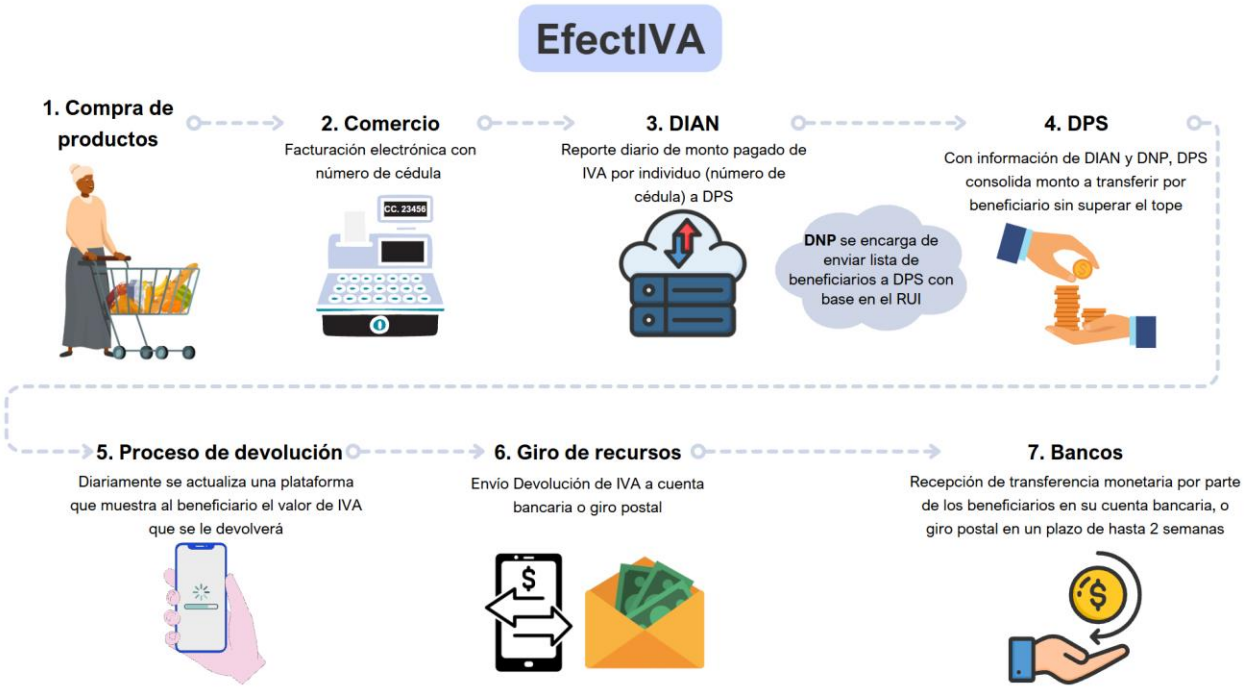
[80] La DIAN efectúa de manera gratuita el proceso de instalación del sistema requerido para hacer facturación electrónica en los establecimientos de comercio. En todo caso se la DIAN realizará campañas para la generalización del uso simplificado de la factura electrónica.

con mayores ingresos tendrán una devolución menor al 100% de su gasto en IVA, lo que justifica determinar el percentil sobre el consumo de los hogares de ese segmento de ingreso.

**Los avances tecnológicos de los últimos años permiten asegurar la viabilidad operativa del mecanismo de devolución del IVA que, en el pasado, enfrentaba importantes limitaciones de implementación.** Este mecanismo vincula el monto devuelto con el consumo efectivo de los hogares, permitiendo reconocer el IVA asociado a sus compras y focalizar la devolución en la población beneficiaria. Su implementación es hoy factible gracias a la expansión de la facturación electrónica, la digitalización de las transacciones y la mayor capacidad de interoperabilidad y procesamiento de datos, que permiten identificar al comprador, registrar las operaciones y calcular las devoluciones de manera más precisa, oportuna y automatizada. Estas herramientas hacen posible avanzar hacia un esquema más trazable y directamente vinculado al consumo, que no solo busca mitigar el impacto distributivo del IVA, sino también fortalecer los incentivos a la facturación electrónica, el cumplimiento tributario y la bancarización.

**En caso de que el beneficiario no cuente con un producto financiero, la devolución se efectúa mediante giro postal**, de manera similar al mecanismo utilizado actualmente para la entrega de transferencias monetarias. A su vez, las personas en situación de pobreza extrema recibirán un monto mínimo de devolución, incluso cuando no registren compras mediante factura electrónica, con el fin de garantizar el acceso al beneficio de acuerdo con los criterios establecidos en la ley y su reglamentación. Esto sirve como un mecanismo de protección para la población más vulnerable, en caso de que no haya podido realizar compras facturadas electrónicamente debido a problemas de acceso o de conectividad. En este caso, el monto fijo de devolución corresponderá a un monto inferior al tope establecido para estos grupos.

**Gráfico 30.** Funcionamiento devolución de IVA




**Fuente:** Elaboración propia.

**Los pagos del EfectIVA (devolución del IVA) se realizarán con una periodicidad de máximo dos semanas, pero en 2027 se realizará un anticipo correspondiente al pago de IVA de la primera quincena de 2028**. Este anticipo es fundamental para garantizar que la compensación a los hogares beneficiarios esté disponible desde el inicio de la ampliación de la base gravable del IVA. En ausencia de una devolución oportuna, estos hogares tendrían que asumir temporalmente el mayor gasto asociado a los bienes y servicios que, con la propuesta, pasarían a estar gravados, antes de recibir la compensación correspondiente. Este pago permitirá anticipar recursos a los beneficiarios y facilitar la transición hacia el nuevo esquema, de manera que la ampliación de la base gravable se implemente de forma coordinada con el mecanismo de devolución. El costo de ese anticipo se calcula en $831mm (0,04% del PIB). En la plataforma digital se podrá realizar el seguimiento diario del monto a recibir a medida que se vayan realizando las diferentes compras, para así conocer el valor del giro acumulado del periodo entre transferencias.

**Con el fin de facilitar la implementación del mecanismo de devolución y su articulación con la ampliación de la base gravable del IVA, la propuesta contempla fases de prueba.** En particular, se contemplan ciclos de evaluación que permitan verificar el funcionamiento del mecanismo y asegurar que los recursos sean recibidos oportunamente por los beneficiarios, antes de la entrada en vigor de la ampliación de la base gravable de IVA. Los pilotos serán adicionales a la compensación inicial mencionada previamente.

**La implementación del mecanismo de devolución del IVA constituye, además de una herramienta de alivio sobre el gasto de los hogares, una oportunidad para profundizar la inclusión financiera mediante la digitalización de los pagos del Gobierno a las personas.** La evidencia internacional muestra que los pagos recibidos a través de cuentas financieras pueden constituir una puerta de entrada al sistema financiero formal y favorecer el uso posterior de otros servicios financieros. De acuerdo con el Global Findex 2021 del Banco Mundial, en las economías en desarrollo, el 39% de los adultos abrió su primera cuenta específicamente para recibir un pago salarial o un pago del Gobierno. Asimismo, entre los adultos que recibieron pagos en una cuenta, se observa una mayor utilización de esta para realizar pagos digitales, almacenar recursos y ahorrar, lo que evidencia que los flujos de recursos hacia cuentas pueden contribuir a ampliar el uso del sistema financiero (Demirgüç-Kunt, Klapper, Singer & Ansar, 2022)[81].

**En este contexto, EfectIVA (devolución del IVA) puede aprovecharse como un flujo recurrente de pagos Gobierno–persona que contribuya a ampliar el acceso y uso de instrumentos financieros digitales.** La experiencia internacional recogida por el Banco Mundial señala que la digitalización de los pagos gubernamentales puede favorecer la apertura de cuentas entre personas previamente excluidas del sistema financiero y que las cuentas transaccionales y los pagos digitales constituyen una puerta de entrada hacia un conjunto más amplio de servicios financieros[82]. En consecuencia, el diseño del mecanismo de devolución deberá procurar que, siempre que sea posible, los recursos sean abonados directamente a una cuenta o instrumento de pago digital del beneficiario, aprovechando la infraestructura existente de pagos y promoviendo que la recepción del beneficio se convierta también en una oportunidad para incorporar a los hogares al ecosistema financiero digital.

**No obstante, la promoción de la bancarización no debe convertirse en una condición que limite el acceso efectivo a la devolución.** Persisten brechas en el acceso y uso de productos financieros y, de acuerdo con el Banco Mundial, en 2021 aproximadamente 85 millones de adultos no bancarizados a nivel mundial recibieron pagos del Gobierno exclusivamente en efectivo. Por ello, la arquitectura de la medida incorporará mecanismos alternativos de entrega para aquellos beneficiarios que no dispongan de una cuenta o instrumento financiero habilitado para recibir el recurso. En particular, podrán contemplarse mecanismos de giro postal, de manera que la ausencia de bancarización no implique la pérdida del beneficio.

**Ahora bien, para garantizar la información exacta sobre el pago del IVA que esté realizando cada colombiano, se usará como base la información de facturación electrónica de la DIAN.** De esta manera, cada vez que se realice una compra, la factura electrónica permitirá identificar el monto total pagado del impuesto que realiza cada persona. A su vez, como esta es asociada a cada individuo, se relacionaría el valor del IVA respectivo, ubicando a los beneficiarios y viabilizando la devolución correspondiente según las condiciones aplicables a cada uno.

---

[81] Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., & Ansar, S. (2022*). The Global Findex Database 2021: Financial inclusion, digital payments, and resilience in the age of COVID-19*. World Bank.

[82] Banco Mundial. (s. f.). *Government-to-person (G2Px)*. World Bank. https://www.worldbank.org/en/programs/g2px

**Esta medida incentiva la formalización de los negocios mediante la incorporación de la facturación electrónica, considerando que se generan incentivos para que los consumidores soliciten este documento.** Así, se promueve una fiscalización impulsada por los consumidores y se reduce la ventaja competitiva del comercio informal. Adicionalmente, la responsabilidad de identificar las compras y beneficiarios susceptibles de devolución recae sobre el Gobierno nacional en vez del comercio, lo que reduce la carga administrativa sobre estos establecimientos. Igualmente, esto debe acompañarse de campañas de formalización para facilitar el acceso a esta facturación, como los sistemas de facturación electrónica gratuita que ofrece la DIAN.

**De manera general y tal como se ha mencionado anteriormente, la gran mayoría de las disposiciones que amplían la base gravable del IVA se implementarán a partir del 1 de enero de 2028, de forma simultánea con la puesta en marcha de manera definitiva de la devolución EfectIVA.** Esto permite alinear la modificación en la estructura del impuesto, que permite racionalizar su gasto tributario, con la implementación del mecanismo que elimina la carga que este genera para el 30% de los hogares de menores ingresos, y que la modera significativamente para los hogares de los deciles 4, 5 y 6. Así, se alinea la eliminación de los beneficios tributarios de este impuesto con la implementación del mecanismo de devolución que permite que su estructura se vuelva progresiva y personalizado en función de las características del hogar en términos de ingresos y composición. Adicionalmente, la implementación de la devolución anticipada contemplada para diciembre de 2027 otorgará a los hogares beneficiarios la liquidez para que puedan asumir los mayores gastos derivados de la ampliación de la base gravable del IVA.

### 7.2. Reducción del gasto tributario en IVA

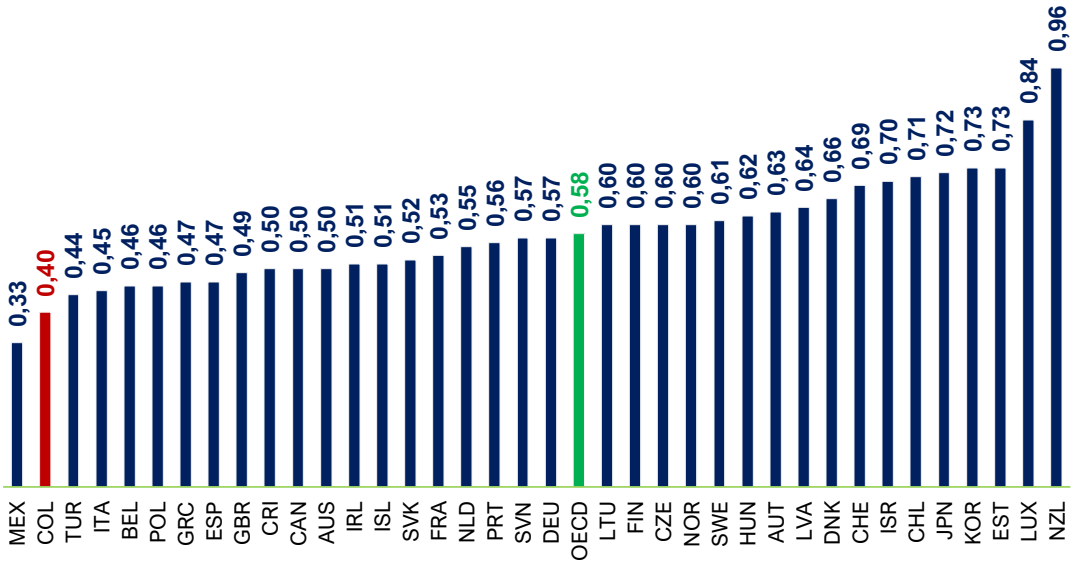
**Actualmente, el Impuesto sobre las ventas (IVA) en Colombia tiene una estructura compleja, a pesar de que económicamente se caracteriza como una alternativa tributaria para obtener recaudo de manera relativamente sencilla.** De acuerdo con la literatura, el IVA tiene la ventaja de ser más eficiente que otros impuestos al consumo por limitar el efecto cascada, ya que solo grava el valor agregado, además de no desincentivar el ahorro y la inversión (Yáñez, 2014)[83]. Sin embargo, en Colombia la compleja estructura de este impuesto ha disminuido significativamente el recaudo que puede generar frente a su potencial. Hoy en día el IVA cuenta con una base gravable limitada dados los diferentes tipos de tratamiento preferencial que tiene su estructura: i) una tarifa general de 19%; ii) una tarifa reducida de 5%; iii) exentos, que son los gravados a una tarifa de 0% con derecho a devolución de saldos a favor; y iv) excluidos, que no están gravados con este impuesto y por lo tanto no tienen el mismo derecho de devolución de los exentos.

**Se evidencia que Colombia recauda una fracción baja de su consumo potencial frente a los estándares internacionales, reflejando que la reducida base gravable del impuesto es el principal impulsor de su alto gasto tributario.** Según la OCDE, en 2022 la razón de recaudo del IVA (VRR), que mide la proporción de consumo total efectivamente gravado frente a lo que se

[83] Yáñez Henríquez, J. (2014). Impuesto al valor agregado: eficiencia y crecimiento. *Revistas De Estudios Tributarios*, (9), pág. 221–252. Recuperado a partir de https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/41081

recaudaría si la tarifa general se aplicara de manera uniforme en todo el consumo, ubica a Colombia en 0,40, una de las tres peores clasificaciones de la OCDE, junto con México (0,33) y Turquía (0,44), alejándose del promedio de 0,58 y de economías como Nueva Zelanda (0,96), Luxemburgo (0,84) y Chile (0,71). Esta comparación evidencia que el gasto tributario del IVA en Colombia es más alto que el estándar aplicado por sistemas alrededor del mundo.

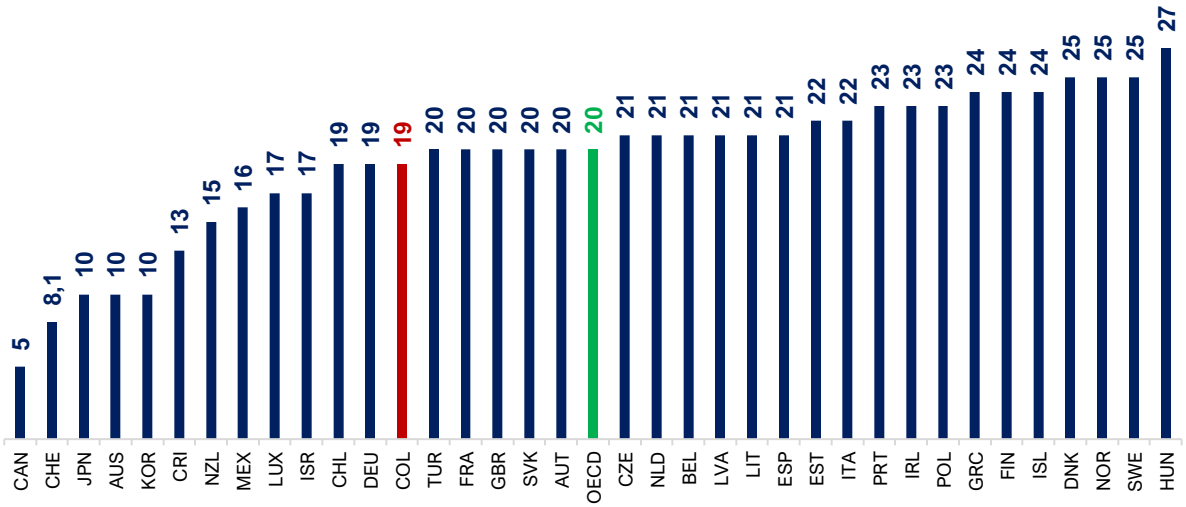
**Gráfico 31.** Razón de Recaudo del IVA -2022 (Recaudo observado/Recaudo potencial)




**Fuente:** Elaboración propia a partir de OCDE *Consumption Tax Trends* 2024.

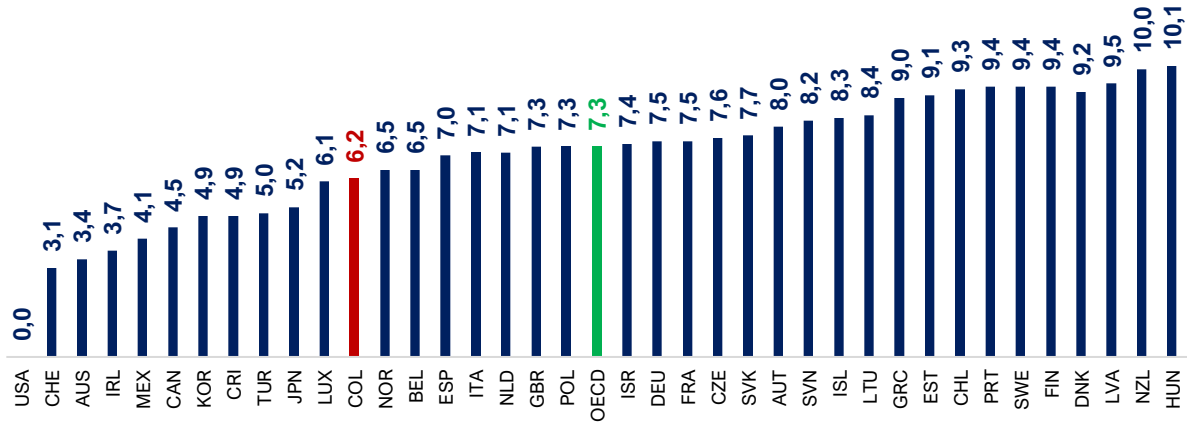
**El alto gasto tributario que tiene el país en el IVA, reflejado en la reducida base gravable, hace que su recaudo sea inferior al promedio de la OCDE, a pesar de que su tarifa está alineada con el promedio observado en ese conjunto de países.** La tarifa general de IVA del 19% se ubica en un nivel comparable al promedio de la OCDE y por encima de la de otros países de la región como México (16%) o Costa Rica (13%) (Gráfico 32). Pese a ello, el recaudo del IVA como porcentaje del PIB se mantiene por debajo del promedio de la OCDE (Gráfico 33). Esta magnitud del gasto tributario ha aumentado con el tiempo, lo que se refleja en el hecho de que el VRR se redujo 8pp entre 2008 y 2022 en Colombia (OCDE, 2024).

**Gráfico 32.** Tarifa general del IVA (2024) (%)




**Nota:** OECD corresponde a la mediana de los países miembros.
**Fuente:** Elaboración propia a partir de OCDE *Consumption Tax Trends* 2024.

**Gráfico 33.** Recaudo del IVA (2022) (% del PIB)




**Nota:** OECD corresponde a la mediana de los países miembros.
**Fuente:** Elaboración propia a partir de OCDE *Consumption Tax Trends* 2024.

**Lo anterior es particularmente relevante considerando que la literatura ha evidenciado la importancia de abordar la estrechez de la base gravable, sin modificar la tarifa general, como la medida más eficiente para incrementar el recaudo de este impuesto en términos de su impacto sobre el crecimiento económico.** La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (OCDE, 2021) concluyó que la tarifa general estaba en un nivel adecuado. Además, resaltó que es fiscal y socialmente preferible aplicar la tarifa general sobre una base amplia y compensar de manera directa a los hogares de menores ingresos, estrategia que permite

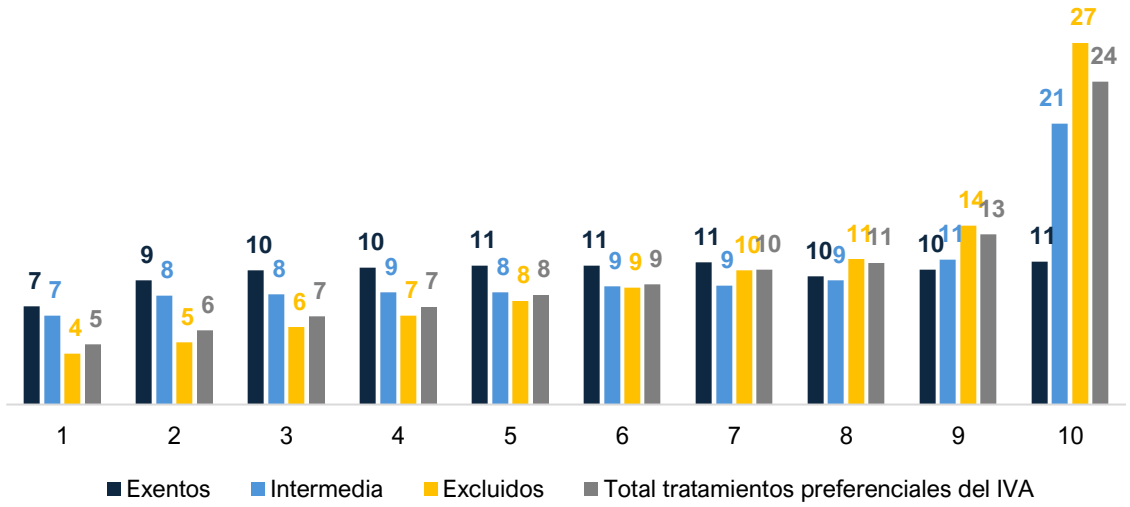
maximizar la eficiencia recaudatoria y mejorar la equidad del sistema tributario de manera simultánea. Además, Acosta-Ormaechea & Morozumi (2021)[84] establecen que ampliar la cobertura de la base estimula el crecimiento del PIB per cápita a largo plazo, mientras que aumentar la tarifa general no tiene un impacto positivo en este sentido. Lo anterior se da porque aplicar tarifas diferenciadas a lo largo de la canasta de consumo genera cambios discrecionales en los precios relativos que genera distorsiones en las cadenas productivas, lo cual genera pérdidas de eficiencia. El equilibrio de alta dispersión de tarifas con mayores niveles de tarifa general es subóptimo desde el punto de vista del crecimiento económico.

**En línea con lo anterior, se propone modificar la estructura vigente del IVA, con el propósito de disminuir los tratamientos preferenciales, ampliar la base gravable y fortalecer la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, transitando de un IVA basado en productos a uno basado en personas, en donde lo que importa es el nivel de ingreso.** La propuesta parte de reconocer que los tratamientos diferenciales actualmente no constituyen un mecanismo eficiente de protección de los hogares de menores ingresos, en la medida en que sus beneficios se extienden a todos los consumidores, incluso los de altos ingresos. Sin embargo, se mantienen estos apoyos tributarios a bienes y servicios necesarios para toda la población como servicios de salud, educación y alimentos principales.

**La estructura de gasto de los hogares colombianos refleja que los tratamientos diferenciales del IVA benefician de manera más que proporcional a los hogares de mayores ingresos.** Lo anterior se constata con las cifras de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares 2016-2017. El 10% de los hogares de mayores ingresos se beneficia de 24% de los tratamientos preferenciales en la compra de bienes y servicios, mientras que el 10% de los hogares con menores ingresos solo concentra el 5% de las tarifas reducidas. Específicamente, por cada $100 de beneficios tributarios en bienes y servicios excluidos, el decil 10 capta $27 frente a solo $4 que recibe el decil 1; en los bienes y servicios gravados a la tarifa reducida del 5%, el decil 10 captura $21 comparado con $7 del decil 1; y en los bienes y servicios exentos, el decil 10 absorbe $11 mientras que el decil 1 recibe solo $7. Esta evidencia es consistente con los resultados del estudio *Designing a Progressive VAT* del FMI para Mozambique y Sudáfrica, según los cuales el decil de mayores ingresos concentra el 44% del subsidio total generado por las exenciones.

[84] Acosta-Ormaechea, S & Morozumi, A. (2021) The Value Added Tax And Growth: Design Matters. International Tax and Public Finance, Springer;International Institute of Public Finance, vol. 28(5), pages 1211-1241, October.

**Gráfico 34.** Participación de cada decil en el gasto en bienes y servicios gravados a tarifa reducida, excluidos y exentos (%)




**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares 2016-2017. El decil 1 corresponde al 10% de los hogares con menores ingresos; el decil 10 representa el 10% de los hogares con mayores ingresos.

**La multiplicidad de tarifas y exenciones en el IVA otorga así el mayor beneficio al segmento de mayores recursos, el cual no solo posee mayor capacidad de pago, sino que concentra el mayor volumen de consumo de estos productos.** Esto acentúa el carácter regresivo del impuesto y limita la capacidad redistributiva de la política fiscal para mitigar la desigualdad. En consecuencia, el esquema actual resulta ineficiente para proteger a la población vulnerable, al tiempo que erosiona el recaudo tributario y restringe la capacidad del Estado para financiar el gasto público social.

**La ampliación de la base gravable propuesta en este proyecto de Ley se acompaña del mecanismo de devolución del IVA, EfectIVA, para hogares hasta el decil 6 de ingresos, que gracias al avance de herramientas tecnológicas que hace unos pocos años no se encontraban disponibles, permiten transitar de un esquema de IVA por productos a uno de IVA que cobra el impuesto dependiendo del nivel de ingreso de cada persona.** En este sentido, el efecto de la reducción en los tratamientos preferenciales se compensa por la protección focalizada de la capacidad adquisitiva de la población en situación de vulnerabilidad a través del esquema de devolución directa, mientras que alrededor del 30% de los hogares con mayor capacidad económica contribuyen en mayor medida al recaudo de acuerdo con su consumo.

**La reducción generalizada de beneficios tributarios de IVA solo iniciará una vez el mecanismo EfectIVA esté en funcionamiento**. El incremento previsto en la base gravable del IVA está contemplado a partir del 1 de enero de 2028, una vez EfectIVA esté en plena operación. Además, el gobierno nacional realizará un anticipo del mecanismo de devolución del IVA en

diciembre de 2027, de tal manera que los hogares beneficiarios cuenten con la liquidez necesaria antes de observar una modificación en las tarifas del IVA.

**Como criterio general, esta propuesta mantiene tratamientos preferenciales a bienes y servicios relacionados con servicios de salud, de educación y los alimentos de mayor peso en la canasta de consumo de los hogares más necesitados.** Esto está en línea con las buenas prácticas internacionales. En efecto, la mayoría de los países de la OECD que aplican IVA cuentan con al menos una tarifa reducida destinada, entre otros, a alimentos y servicios de salud (OECD, 2024)[85]. En la región, Chile tiene exenciones para los servicios de salud y educación. Por su parte, Costa Rica aplica tarifas diferenciadas para los bienes de la canasta básica (1%), medicamentos y educación privada (2%), y servicios privados de salud (4%) frente a la tarifa general de 13% (OECD, 2024). A su vez, Brasil[86] y México combinan ambos tipos de beneficios, al establecer una tarifa de 0% en la canasta básica de alimentos y medicinas de patente, mientras que el primero reduce el 60% de las tarifas generales (determinados alimentos, servicios de educación, servicios de salud y medicamentos) y el segundo deja exentos los servicios médicos y la educación.

**En particular, se propone la eliminación de la tarifa diferencial y la modificación de los bienes excluidos y exentos, preservando solamente aquellos que forman parte del consumo esencial de los hogares de menores ingresos.** De esta manera, la reforma busca fortalecer el recaudo y reducir las distorsiones asociadas a los tratamientos preferenciales, sin trasladar una mayor carga tributaria a los hogares vulnerables al implementar el mecanismo de devolución, mientras que afecta de manera plena únicamente a los hogares pertenecientes al 30% de mayores ingresos. El análisis se realizó a partir de la identificación de los productos que más pesan en la canasta de consumo de los hogares de ingresos bajos, utilizando cifras de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH).

**En primer lugar, se propone eliminar la tarifa reducida del IVA del 5%, con el fin de simplificar la estructura del impuesto y mejorar su eficiencia.** Thomas (2024) encuentra que las tarifas reducidas de IVA constituyen un instrumento poco preciso para apoyar a los hogares de menores ingresos frente a las transferencias monetarias focalizadas, y que una estructura con una tarifa general única permite reducir los costos administrativos y de cumplimiento asociados a la aplicación de múltiples tarifas, así como las oportunidades de abuso derivadas de las diferencias en el tratamiento tributario[87]. Adicionalmente, la eliminación de la tarifa reducida permite reducir la generación de saldos a favor del impuesto para los contribuyentes que producen o comercializan estos bienes y servicios, los cuales generan presiones de liquidez sobre estos y una carga administrativa significativa sobre la administración tributaria.

[85] OECD. (2024). *Consumption tax trends 2024: VAT/GST and excise, core design features and trends*. OECD Publishing.
[86] *Lei Complementar n.º 214, de 16 de janeiro de 2025* [Ley Complementaria n.º 214, del 16 de enero de 2025]. Presidência da República. https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214compilado.htm
[87] Thomas, A. (2024). VAT Rate Structures in Theory and Practice. World Bank Group.

**En consecuencia, los bienes y servicios actualmente gravados a la tarifa del 5% pasarán, en su mayoría, a estar gravados a la tarifa general del 19%.** La madera, los seguros y planes complementarios de salud, y el ACPM pasarán a estar excluidos del IVA, mientras que el salchichón, la butifarra y la mortadela pasarán a la categoría de bienes exentos, en atención a su relevancia dentro de la canasta básica de consumo de los hogares de bajos ingresos.

**Por su parte, se mantienen los tratamientos de exentos y excluidos solamente para bienes y servicios cuyo consumo tiene la mayor preponderancia en el consumo de los hogares de menores ingresos, mientras que se disminuye para el resto de los productos.** Cebreiro y Kolerus (2026)[88], al analizar la reforma del IVA en Brasil, encuentran que la focalización de las exenciones en bienes con una mayor participación en las canastas de consumo de los hogares de menores ingresos puede reducir su carga tributaria y excluir de este beneficio al 20% de mayores ingresos.

**En línea con este diagnóstico, se propone gravar a la tarifa general del 19% una serie de bienes y servicios que actualmente se encuentran excluidos o exentos, manteniendo el tratamiento actual para aquellos de mayor relevancia para el consumo básico de los hogares de menores ingresos.** Entre los bienes y servicios actualmente excluidos que pasarían a la tarifa general se encuentran productos agropecuarios y alimentos procesados, ciertos minerales, bienes y servicios culturales y recreativos, bienes de movilidad y equipos tecnológicos, servicios de publicidad y digitales, así como importaciones de bajo valor y juegos de suerte y azar. Por el contrario, se mantendría el tratamiento de excluidos para bienes y servicios asociados al consumo esencial, entre ellos pescados, productos lácteos, arroz, papa, yuca, granos, pan y agua, así como para servicios de salud, educación, seguridad social, transporte y los servicios públicos. En el caso de los bienes actualmente exentos, se propone gravar a la tarifa general determinados alimentos, el alcohol carburante, equipos para generación de energía solar y servicios de conectividad, mientras que se preservaría este tratamiento para carnes (bovina, porcina, pollo), huevos y otros alimentos básicos, fórmulas infantiles, medicamentos y el biodiésel.

**Con el propósito de garantizar la progresividad, proteger el poder adquisitivo de los hogares y preservar la eficiencia del sistema económico, se conserva en el régimen de exención y exclusión una canasta de bienes y servicios esenciales.** En esta línea, no gravar alimentos de primera necesidad como el arroz, el pan, la arepa, la carne, los huevos, la sal, los granos, la papa, y la yuca, previene efectos regresivos y protege el consumo básico de los hogares, toda vez que estos bienes son parte fundamental de la canasta básica. Adicionalmente, se excluye el ACPM, lo que evita un impacto inflacionario que podría derivarse de mayores costos del transporte de carga. De igual forma, los medicamentos y la educación se mantienen excluidos al constituir bienes con externalidades positivas e insumos fundamentales para la acumulación de capital humano (OECD, 2022)[89], a lo que se suma el arrendamiento habitacional por su elevado peso en la canasta de

[88] Cebreiro Gomez, A., & Kolerus, C. (2026). Brazil's VAT Reform: Improving Equity. IMF Working Papers.
[89] OECD. (2022). Value-added taxes - Main design features and trends. En *Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends* (Cap. 2, pp. 33–73). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/6525a942-en

gasto de los hogares de menores ingresos[90]. Asimismo, los servicios públicos domiciliarios conservan este tratamiento, dada su naturaleza de servicios esenciales e inelásticos para los hogares, y considerando que ya cuentan con un esquema explícito de redistribución a través del sistema de subsidios y contribuciones, definida en la Ley 142 de 1994. Del mismo modo, la exclusión del servicio de transporte público de pasajeros protege la movilidad diaria y el acceso al trabajo de los deciles de menores ingresos, amortiguando presiones inflacionarias sobre la canasta familiar. Por último, la exclusión de los servicios financieros evita encarecer el costo del crédito, protegiendo la profundización financiera, la inversión productiva y la asignación eficiente del capital (OECD, 2022). En conjunto, los bienes y servicios que se mantienen dentro del régimen de exentos y excluidos concentran la mayor parte de la estructura de consumo de los hogares, representando cerca del 58% del gasto de los hogares en condición de pobreza.

**En contraste, la ampliación de la base gravable del IVA para los bienes y servicios con tratamientos preferenciales busca optimizar la eficiencia del sistema tributario sin vulnerar la equidad social (Lora y Mejía, 2021)[91].** En este sentido, la homologación de la tarifa hacia la tarifa general del 19% responde a la necesidad de eliminar distorsiones en la asignación de recursos y reducir la dispersión tarifaria dentro del impuesto. De este modo, la progresividad y la protección del ingreso no se persiguen mediante distorsiones en los precios de mercado, sino a través del mecanismo EfectIVA, el cual garantiza una compensación monetaria directa y focalizada para los hogares pobres y vulnerables.

**Algunas modificaciones acotadas en la estructura del IVA, correspondientes a la depuración de algunos de sus beneficios tributarios, se implementarían desde la entrada en vigencia del presente proyecto de ley.** Estos ajustes en la estructura de este impuesto corresponden a la depuración de beneficios tributarios injustificados o que generan distorsiones significativas en la actividad económica. En varios casos, estas medidas corresponden a la eliminación de tratamientos preferenciales que generan inequidad horizontal, al generar tratamientos tributarios desiguales entre sectores similares de actividad económica como el caso de creación de contenido digital frente a contenido físico. Por otro lado, algunas de estas medidas contemplan eliminar tratamientos preferenciales para bienes y servicios que generan externalidades negativas, o eliminar exclusiones injustificadas para algunas actividades económicas que no corresponden a actividades esenciales para el bienestar humano, como el caso de publicidad.

[90] El arriendo, tanto efectivo como imputado, representa el 31,6% y el 27,9% del gasto de los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad, respectivamente.
[91] Lora, E., Mejía, L. F., Benítez, M., Delgado-Rojas, M. E., & Gutiérrez, D. (2021). Reformas para una Colombia Post-Covid-19: Hacia un nuevo contrato social.

### 7.3. IVA Juegos de suerte y azar

**Los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet[92] hacen parte de una actividad sujeta al monopolio rentístico del Estado[93] y, por sus características, han adquirido una participación creciente dentro del mercado de apuestas.** La expansión de esta modalidad ha estado acompañada de un aumento sostenido de los ingresos de la industria que, con corte a septiembre de 2026, registraba un crecimiento nominal superior al 100% frente al mismo periodo de 2025 en los derechos de explotación. Este comportamiento se ha mantenido incluso después de la adopción de medidas tributarias sobre la actividad, como el IVA establecido en el Decreto 175 de 2025 en el marco de la emergencia económica del Catatumbo y el Impuesto al consumo establecido en el Decreto 240 de 2026, lo que sugiere que el mercado ha conservado su dinámica de crecimiento.

**Este servicio puede propiciar la adicción, morbilidad psiquiátrica, entre otros.** Particularmente, la modalidad en línea ofrece disponibilidad y accesibilidad continua que, junto con el uso de medios de pago digitales reducen la percepción del gasto y potencian mayores pérdidas financieras a la vez que propician la adicción a los juegos de azar (Gainsbury, 2015)[94]. Por otro lado, la ludopatía acarrea una carga de morbilidad ya que el 82,2% de los individuos diagnosticados padece comorbilidad psiquiátrica, presentando un riesgo 10,73 veces mayor de desarrollar algún trastorno mental en comparación con la población general (Galeazzi, Marchi & Castagnini, 2025)[95]. Sin embargo, los servicios digitales de apuestas y juegos de azar, a diferencia de lo que aplica a establecimientos físicos, son ofrecidos sin ser gravados con IVA según lo establecido en el inciso e) del artículo 420 del Estatuto Tributario.

**En materia tributaria, la aplicación del IVA a los juegos operados exclusivamente por internet permitiría reducir las diferencias de tratamiento existentes entre las modalidades presenciales y digitales.** En particular, evita que, a partir de 2027, servicios que atienden una misma finalidad económica reciban cargas tributarias diferentes únicamente por el canal mediante el cual se prestan. Esta equiparación contribuye a una estructura tributaria más neutral y reduce los incentivos derivados de tratamientos diferenciados. Adicionalmente, la evidencia disponible sobre la demanda de juegos de azar muestra que esta presenta una respuesta relativamente

[92] Para efectos de esta disposición, se consideran juegos operados por internet aquellos en los que tanto la realización de las apuestas como el pago de los premios se efectúan exclusivamente a través de este medio, mediante plataformas autorizadas y con los mecanismos de generación de resultados previstos en la regulación. No se incluyen en esta categoría los juegos cuyo resultado depende de sorteos o eventos físicos, como el chance y las loterías, aun cuando utilicen internet como canal de comercialización, de conformidad con el artículo 93 de la Ley 1753 de 2015.

[93] El artículo 336 de la Constitución Política establece a favor del Estado el monopolio rentístico sobre los juegos de suerte y azar, cuyos recursos se destinan a fines de interés social. La regulación vigente, a su vez, permite al Estado desarrollar las distintas modalidades de juegos que se encuentren previstas en el ordenamiento jurídico.

[94] Gainsbury, S.M. Online Gambling Addiction: The Relationship Between Internet Gambling and Disordered Gambling. Curr Addict Rep 2, 185–193 (2015). https://doi.org/10.1007/s40429-015-0057-8

[95] Galeazzi GM, Marchi M, Castagnini AC (2025). Psychiatric morbidity and gambling disorder: A systematic review and meta-analysis of population-based surveys. European Psychiatry, 68(1), e161, 1–9
https://doi.org/10.1192/j.eurpsy.2025.10122

limitada frente a variaciones en los precios con una elasticidad de -0,733 (Gallet, 2015). Esto significa que, por un aumento en los precios, la caída en el consumo es menos que proporcional.

**El IVA se causa cuando el usuario deposita dinero o transfiere recursos o criptoactivos a su cuenta para obtener el derecho a apostar.** El depósito constituye un hecho verificable y registrado por el operador, que permite determinar el impuesto en el momento en que los recursos se ponen a disposición para participar en el juego. La disposición define la base gravable a partir de ese depósito y atribuye la responsabilidad al operador, incluso cuando actúe desde el exterior y el usuario tenga residencia fiscal, domicilio, establecimiento permanente o sede de su actividad económica en Colombia. Así se impide que la ubicación de la plataforma determine la tributación de apuestas realizadas por usuarios situados en el país.

**La inclusión de las transferencias de criptoactivos asegura que la obligación no dependa del medio empleado para financiar la cuenta de juego.** Por su parte, la identificación del operador como responsable concentra el cumplimiento en quien administra la plataforma y registra los depósitos, en lugar de trasladar a cada apostador la declaración del impuesto. La posibilidad de afectar el IVA generado con impuestos descontables somete a estos operadores a las reglas generales del tributo.

**El gravamen se añade a los derechos de explotación propios del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, que financian el sector salud, sin sustituirlos ni alterar su destinación.** Se trata de obligaciones con fundamentos diferentes: los derechos de explotación remuneran la operación del monopolio y el IVA grava el consumo. La aplicación del impuesto a los operadores autorizados debe acompañarse del control de las plataformas no autorizadas, para evitar que la evasión tributaria y la operación ilegal generen una ventaja frente a quienes cumplen ambas obligaciones. A su vez, se incluye dentro de la base gravable del IVA a los casinos localizados, permitiendo eliminar completamente las distorsiones entre los diferentes juegos de suerte y azar.

**Los antecedentes de aplicación temporal del gravamen demuestran que la actividad puede identificarse, declararse y someterse a control tributario.** La regla propuesta incorpora esa experiencia al régimen ordinario del IVA y proporciona estabilidad normativa a operadores, usuarios y administración. Al gravar de forma equivalente los juegos presenciales y los operados exclusivamente por internet, la medida corrige un tratamiento inequitativo, amplía de manera permanente las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación y preserva la tributación del consumo con independencia de la tecnología utilizada para realizar la apuesta.

**En este contexto, para 2027, se estima que la aplicación del IVA a los juegos de suerte y azar operados por internet generaría $2,0 billones de recaudo adicional, llegando a un promedio anual de $2,3bn en los años siguientes.** Por tratarse de servicios que no hacen parte de la canasta utilizada por el DANE para el cálculo del IPC, no se prevé un efecto directo significativo sobre la inflación. En este sentido, la medida permitiría fortalecer de manera permanente los ingresos tributarios y contribuir al financiamiento del gasto público, al tiempo que avanza hacia un tratamiento más homogéneo entre las distintas modalidades de prestación de estos servicios**.**

### 7.4. IVA a las importaciones de bajo valor

**El crecimiento del comercio electrónico internacional ha modificado las condiciones bajo las cuales opera la exclusión de IVA aplicable a las importaciones de bajo valor (de minimis).** En Colombia, el numeral j del artículo 428 del Estatuto Tributario establece esta exclusión para bienes de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida cuyo valor no exceda USD $200. Este tratamiento fue incorporado mediante la Ley 1607 de 2012, cuando los envíos de bajo valor representaban una participación menor dentro del comercio internacional y los costos administrativos asociados con su gravamen podían superar los beneficios del recaudo. La expansión del comercio minorista digital ha reducido la relevancia de esta consideración, al incrementar significativamente el volumen de este tipo de operaciones (OCDE, 2024)[96].

**Según la información de la Dirección de Gestión de Aduanas de la DIAN, el número de envíos pasó de 42,0 millones en 2024 a 77,5 millones en 2025, lo que representa un incremento del 84,4%.** En 2025, aproximadamente 77,0 millones de envíos, equivalentes al 99,4% del total, registraron un valor declarado igual o inferior a USD 200. Aunque el cumplimiento del umbral de valor no significa que todos esos envíos hayan estado excluidos del IVA, las cifras muestran que las operaciones de bajo valor constituyen hoy la gran mayoría de las importaciones realizadas por estas modalidades. En consecuencia, el efecto agregado de la exclusión sobre el recaudo y las condiciones de competencia exige una nueva valoración.

**La aplicación de este tratamiento genera actualmente diferencias entre los bienes adquiridos a proveedores nacionales, sujetos al IVA, y aquellos adquiridos directamente a proveedores del exterior que pueden ingresar bajo este tratamiento preferencial.** Esta situación afecta la neutralidad y equidad horizontal del impuesto, al establecer cargas tributarias distintas para bienes que pueden competir en un mismo mercado. La problemática ha sido reconocida en el marco internacional de la tributación de la economía digital, particularmente en los trabajos de la OCDE sobre los desafíos asociados al comercio electrónico y la recaudación del IVA (OCDE, 2015)[97]. La sujeción de las importaciones al IVA, conforme a las reglas generales y a los tratamientos propios de cada bien, responde al principio de imposición en el lugar de destino y evita que el canal de comercialización determine una ventaja tributaria.

**La evolución reciente de los sistemas tributarios internacionales refleja esta transformación, pues diversas jurisdicciones han reducido o eliminado los beneficios asociados a las importaciones de bajo valor.** Particularmente se resaltan los casos de Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Reino Unido y los países de la Unión Europea. De acuerdo con *Consumption Tax Trends* 2024, solo 10 de 37 países analizados por la OCDE mantenían algún tipo de exención para estas importaciones, y Colombia presentaba un umbral de USD $200, inferior únicamente al de Costa Rica, de USD $500. Estos cambios buscan adaptar la tributación del comercio electrónico

[96] OECD. (2024). *Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*. OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en.
[97] OECD. (2015). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264241046-en.

al crecimiento de las operaciones transfronterizas y reducir las diferencias de tratamiento entre el comercio doméstico y el internacional.

**La derogatoria requiere una interpretación integral de los compromisos comerciales de Colombia.** El artículo 5.7(g) del Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y Estados Unidos (APC) prevé que, en circunstancias normales, no se fijarán aranceles o impuestos ni se exigirán documentos formales de entrada a los envíos de entrega rápida valorados en USD 200 o menos. Por su parte, el artículo 22.3 del mismo acuerdo establece un régimen especial para las medidas tributarias y mantiene la aplicación de la obligación de trato nacional en los términos del artículo III del GATT de 1994. La lectura conjunta de estas disposiciones permite sustentar una distinción entre los derechos de aduana y el IVA, que es un impuesto interno aplicable a los bienes consumidos en Colombia y exigible también con ocasión de su importación. En esa misma dirección, el artículo 7.8.2(d) del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio precisa que su disposición relativa a los envíos de valor mínimo no comprende los impuestos internos, incluido el IVA, aplicados a las importaciones de conformidad con el artículo III del GATT.

**No obstante, la referencia expresa a «impuestos» en el artículo 5.7(g) del APC exige atender su alcance específico.** La doctrina de la DIAN ha interpretado que esa disposición puede dar lugar a la exclusión del IVA contemplada en el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario. Por esta razón, la derogatoria se sustenta en una interpretación sistemática del acuerdo, que considera tanto sus disposiciones tributarias como las de facilitación aduanera, y su aplicación de manera uniforme a los bienes nacionales e importados.

**El contexto en el que se aplica ese compromiso también ha evolucionado.** Desde 2025, Estados Unidos suspendió con carácter general el tratamiento aduanero de minimis libre de derechos para los envíos procedentes de otros países y mantuvo esa decisión en 2026. Este cambio constituye un elemento relevante para evaluar la reciprocidad práctica del tratamiento y promover una revisión bilateral. Su alcance jurídico, sin embargo, debe examinarse conforme a las reglas del APC: la medida estadounidense no modifica por sí sola las obligaciones internacionales asumidas por Colombia. La justificación de la derogatoria descansa, principalmente, en la naturaleza del IVA, su aplicación no discriminatoria y las disposiciones tributarias del acuerdo, consideradas conjuntamente con sus compromisos de facilitación.

**El suministro anticipado de información, el pago electrónico, la gestión de riesgos y los sistemas simplificados de recaudo pueden permitir el cobro efectivo del IVA sin afectar innecesariamente la agilidad de los envíos.** La experiencia internacional muestra, además, la posibilidad de incorporar a vendedores o plataformas digitales en la recaudación, según las condiciones que establezca la regulación. De esta forma, la medida armoniza la tributación del consumo con la facilitación del comercio y permite que bienes comparables reciban un tratamiento fiscal equivalente, con independencia de la modalidad utilizada para adquirirlos.

**En este contexto, se propone derogar el numeral j del artículo 428 del Estatuto Tributario, eliminando la exención de IVA para las importaciones de bajo valor.** La medida permitiría

reducir las distorsiones entre proveedores nacionales y extranjeros y fortalecer el recaudo asociado al consumo de bienes comercializados a través de plataformas internacionales. Según las estimaciones de la DIAN, el cambio generaría un recaudo adicional aproximado de $1,7 billones en 2027 y alcanzando $2,0bn anuales en promedio.

### 7.5. IVA a las licencias de software

**El crecimiento de la economía digital ha llevado a que los servicios y bienes intangibles adquiridos a proveedores del exterior tengan una participación cada vez mayor en el consumo.** En este contexto, la aplicación del IVA sigue el principio de destino, de manera que los servicios e intangibles adquiridos desde el exterior se entienden prestados o adquiridos en el territorio nacional cuando el usuario tiene allí su residencia fiscal, domicilio, establecimiento permanente o sede de su actividad económica, de acuerdo con el parágrafo 3 del artículo 420 del Estatuto Tributario. Este tratamiento busca preservar la neutralidad del impuesto frente a las distintas formas de provisión y evitar que el canal digital genere ventajas tributarias frente a operaciones equivalentes realizadas en el mercado nacional. La OCDE[98] reconoce este principio como un elemento central de la tributación del comercio internacional de servicios e intangibles y señala la importancia de mantener condiciones equivalentes entre proveedores nacionales y extranjeros.

**No obstante, el numeral 20 del artículo 476 del Estatuto Tributario establece una exclusión del IVA para la adquisición de licencias de software para el desarrollo de contenidos digitales.** Si bien esta disposición fue concebida para promover determinadas actividades de la economía digital, su alcance genera un tratamiento diferencial frente a otras actividades que sí se encuentran gravadas. La propia normativa de la DIAN ha precisado que la exclusión depende de que el software cumpla las condiciones establecidas para el desarrollo de contenidos digitales, de acuerdo con la reglamentación del MinTIC, mientras que los demás tipos de software se encuentran sujetos a la regla general del impuesto. Esta exclusión, por lo tanto, genera inequidad horizontal al dar un tratamiento tributario distinto a actividades económicas de naturaleza similar.

**Por otra parte, el numeral 21 del artículo 476 del Estatuto Tributario crea una exclusión de IVA para el suministro de páginas web, servidores (*hosting*) y computación en la nube.** Esta exclusión no se justifica bajo un criterio que reserve ese tratamiento únicamente para bienes y servicios esenciales para el bienestar humano, o en donde el gravamen de este impuesto genere distorsiones económicas significativas. Igualmente, tampoco parece acogerse a criterios de equidad horizontal, ya que otros servicios empresariales están por regla general gravados con el IVA.

**En este contexto, se propone eliminar las exclusiones previstas en los numerales 20 y 21 del artículo 476 del Estatuto Tributario, bajo criterios de equidad horizontal y priorización del gasto tributario.** La medida permitiría reducir diferencias de tratamiento entre servicios digitales similares y entre los servicios que son insumo de la actividad empresarial en general, fortalecer la

[98] Tax Foundation (2024). *Digital Taxation around the World*. https://taxfoundation.org/wp-content/uploads/2024/04/FF833.pdf

neutralidad del impuesto frente a las distintas modalidades de provisión y ampliar la base gravable del IVA. Igualmente, permite que las exclusiones de la base del impuesto se prioricen para actividades esenciales para el bienestar humano o para actividades económicas en las que este impuesto genere distorsiones muy sustanciales. De acuerdo con estimaciones de la DIAN, esta medida particular implicaría un mayor recaudo aproximado en $525mm en 2027 y hasta $594mm en los siguientes años.

### 7.6. IVA a los vehículos híbridos y eléctricos

**La política tributaria colombiana ha utilizado una tarifa diferencial de IVA como instrumento para promover la adopción de tecnologías de movilidad más limpias**. Actualmente, el artículo 468-1 del Estatuto Tributario establece una tarifa del 5% para los vehículos eléctricos, híbridos e híbridos enchufables, frente a la tarifa general del 19% aplicable a los demás vehículos. Este tratamiento busca reducir el costo de adquisición de tecnologías de menor impacto ambiental y contribuir a los objetivos de transición energética del país.

**Sin embargo, la evolución del mercado y las características de los hogares que acceden a estas tecnologías plantean la necesidad de revisar el alcance de este beneficio, al presentar una focalización regresiva.** La evidencia internacional muestra que la adquisición de vehículos eléctricos e híbridos se concentra en mayor medida entre hogares con mayores ingresos y niveles educativos más altos, para quienes los costos iniciales de estas tecnologías resultan más fácilmente asumibles. En particular, un estudio reciente para España encuentra que el acceso a vehículos limpios presenta brechas asociadas al ingreso, la educación y la ubicación geográfica, y señala que los incentivos existentes pueden tener efectos regresivos al concentrarse entre los hogares con mayor capacidad económica (Mercè et al., 2026)[99].

**Es relevante considerar que estos vehículos cuentan con amplios beneficios tributarios y de otra índole, distintos a la tarifa preferencial de IVA, los cuales se mantendrían.** Este es particularmente el caso para el impuesto de renta, los aranceles, el impuesto sobre vehículos automotores y las restricciones de movilidad. En el impuesto de renta, se permite deducir hasta el 50% del valor de la inversión hasta por 15 años, y este activo puede ser sujeto de depreciación acelerada. Además, la importación de los vehículos eléctricos y sus partes tiene una exención arancelaria. Igualmente, los vehículos eléctricos tienen una tarifa reducida del impuesto sobre vehículos del 1,0%, frente a un rango de tarifas entre 1,5% y 3,5% que aplica a los otros tipos de vehículos[100]. Adicional a lo anterior, varias jurisdicciones tienen establecidos beneficios tributarios en este impuesto para la adquisición de vehículos híbridos y eléctricos, como es el caso de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca. Frente a las restricciones de movilidad, los vehículos eléctricos tienen exención del Pico y Placa y un descuento del 30% en la revisión técnico-mecánica. Por ello, resulta pertinente revisar si este beneficio sobre el IVA continúa siendo el

[99] Mercè A, Tomás M, Mariel Petr, Iñaki A (2026). Clean vehicle ownership: Implications for effective policy interventions. Energy Economics. 155(1). https://doi.org/10.1016/j.eneco.2026.109172

[100] En Bogotá y Cundinamarca, las tarifas del impuesto de vehículos automotores son de 1,2% para los vehículos eléctricos, y un rango de 1,7% a 3,7% para el resto de vehículos.

mecanismo más adecuado para promover la adopción de estas tecnologías y si su costo fiscal guarda correspondencia con su impacto distributivo.

**La evolución reciente del mercado evidencia, además, que estas tecnologías han dejado de representar un segmento marginal, teniendo en cuenta el objetivo principal de promover su adopción.** De acuerdo con información de FENALCO y ANDI[101], en agosto de 2026 los vehículos híbridos y eléctricos alcanzaron conjuntamente el 50,6% de los vehículos nuevos matriculados en Colombia. Entre enero y agosto, las matrículas de vehículos eléctricos aumentaron 222,5% frente al mismo periodo de 2025, mientras que las de vehículos híbridos crecieron 61%.

**En este contexto, se propone modificar la tarifa de IVA aplicable a los vehículos híbridos y eléctricos, de manera que pasen del 5% a la tarifa general del 19%.** La medida busca revisar un beneficio tributario cuya utilización se concentra en la adquisición de bienes de alto valor y que, dadas las condiciones actuales del mercado, puede generar beneficios principalmente entre hogares con mayor capacidad económica. Al mismo tiempo, el ajuste preserva la posibilidad de avanzar en la transición hacia tecnologías de menores emisiones mediante otros instrumentos de política pública, sin concentrar este objetivo en un beneficio tributario cuya incidencia distributiva resulta limitada.

**De acuerdo con las estimaciones de la DIAN, la aplicación de la tarifa general sobre estos bienes permitiría obtener un recaudo adicional de $215mm en 2027 y $242mm en los siguientes años.** Estos recursos fortalecerían los ingresos fiscales disponibles para financiar las distintas prioridades de política pública, mientras que la promoción de la movilidad de bajas y cero emisiones podría continuar mediante instrumentos focalizados que atiendan las barreras de adopción de estas tecnologías.

**Tabla 10.** Recaudo adicional por medidas del IVA

| Concepto | Impacto fiscal ($MM corrientes) | | Impacto fiscal (% del PIB) | |
|---|---|---|---|---|
| | 2027 | Promedio 2028-2030 | 2027 | Promedio 2028-2030 |
| 7. IVA | 3.623 | 25.497 | 0,3% | 1,2% |
| 7.1. EfectIVA | -812 | -20.014 | -0,04% | -0,83% |
| 7.2. Reducción de beneficios tributarios | 0 | 40.442 | 0,00% | 1,67% |
| 7.3. Juegos de Suerte y azar | 1.996 | 2.260 | 0,21% | 0,21% |
| 7.4. Importaciones de bajo valor | 1.700 | 1.973 | 0,08% | 0,08% |
| 7.5. Licencias de software | 525 | 594 | 0,02% | 0,02% |
| 7.6. Vehículos híbridos y eléctricos | 215 | 242 | 0,01% | 0,01% |

**Fuente:** MHCP.

[101] Fenalco (2026). Informe Vehículos Eléctricos e Híbridos a Agosto 2026. https://www.fenalco.com.co/blog/gremial-4/informe-vehiculos-electricos-e-hibridos-a-agosto-2026-9110

# 8. Impuesto de renta a las personas naturales

## 8.1. Menor tope nominal renta exenta automática

**Actualmente, la legislación tributaria permite tratar como renta exenta el 25% de los pagos laborales, una vez restados los ingresos no constitutivos, las deducciones y las demás rentas exentas, sujeto a un límite anual de 790 UVT.** Este tratamiento reconoce que una proporción de los ingresos provenientes del trabajo puede excluirse de la base gravable del impuesto sobre la renta, al tiempo que establece un límite al monto que puede beneficiarse de esta disposición. De esta manera, el beneficio tributario se encuentra determinado tanto por el porcentaje aplicable sobre los ingresos laborales como por el tope máximo establecido en UVT.

**Con el propósito de ampliar la base gravable del impuesto sobre la renta de las personas naturales de manera progresiva y focalizada únicamente en los contribuyentes de mayores ingresos, se propone reducir de 790 a 630 UVT el límite anual aplicable a esta renta exenta, manteniendo el porcentaje del 25% sobre los pagos laborales.** Este ajuste permite acompañar la modificación de la estructura tarifaria con una ampliación efectiva de la base sobre la cual se determina el impuesto en el caso de los contribuyentes de mayores ingresos. En particular, mientras la modificación tarifaria descrita en las secciones anteriores busca introducir una transición más gradual hacia el pago del impuesto, la reducción del límite de la renta exenta busca aumentar la base gravable del impuesto de manera progresiva.

**A partir de un ejercicio teórico propio, construido con base en las disposiciones del Estatuto Tributario, se estimó el nivel de ingreso laboral asociado con el alcance de los límites de 790 y 630 UVT de la renta exenta laboral del 25%.** Bajo las condiciones establecidas en la simulación[102], con parámetros de 2026, el límite vigente de 790 UVT se alcanza aproximadamente a partir de un ingreso laboral bruto mayor a $15 millones mensuales, mientras que el nuevo límite de 630 UVT se alcanza a partir de aproximadamente $12 millones mensuales. Dado que estos niveles de ingreso corresponden a una proporción reducida de los trabajadores, incluso dentro del decil de mayores ingresos, la medida concentra su efecto en los ingresos laborales más altos y, por tanto, tiene un carácter progresivo.

**Esta modificación iría de la mano con una reducción del límite global de las rentas exentas y deducciones aplicables a la cédula general, en la misma magnitud (160 UVT).** Dado que la renta exenta del 25% se computa dentro de este límite, de no ajustarse, el margen liberado podría ser ocupado por otras rentas exentas o deducciones. Así, se mantiene el monto de los beneficios tributarios que aplican los contribuyentes por fuera de la renta exenta automática sobre los ingresos laborales, asegurando que la medida descrita en esta sección tiene el efecto deseado sobre la base gravable del impuesto de renta. Con esta propuesta, el tope nominal del total de rentas exentas y deducciones **se reduce de 1.340 a 1.180 UVT**.

[102] Para este ejercicio no se tienen en cuenta otras deducciones y exenciones.

**La modificación busca racionalizar el beneficio tributario con criterios de equidad y capacidad contributiva.** La reducción del límite incide sobre quienes, antes de aplicar los demás límites legales, obtendrían por este concepto una exención superior a 630 UVT; quienes calculen una exención igual o inferior conservan su tratamiento. Así, se mantiene el reconocimiento de una porción exenta de las rentas de trabajo y se acota su monto máximo para las bases de cálculo más elevadas.

**Este diseño se orienta al deber de contribuir bajo criterios de justicia y equidad.** Se orienta también a los principios del sistema tributario previstos en los artículos 95, numeral 9, y 363 de la Constitución Política. Su efecto concreto deberá analizarse en conjunto con los límites generales de las rentas exentas y deducciones y con la escala de tarifas del impuesto.

**La reducción del límite de la renta exenta laboral de 790 a 630 UVT, junto con la reducción del límite global de rentas exentas y deducciones de 1.340 a 1.180 UVT, generaría un recaudo adicional estimado de $2.737mm en 2028.** El resultado permite dimensionar el alcance de la medida sobre la determinación del impuesto de renta de las personas naturales, manteniendo sin modificación el porcentaje del 25% de renta exenta y las demás reglas aplicables a la depuración de las rentas de trabajo.

### 8.2. Ajuste de la renta exenta por dependientes

**El tratamiento vigente de los dependientes permite que un contribuyente reduzca su base gravable mediante dos mecanismos que pueden operar simultáneamente.** Por una parte, el artículo 387 del Estatuto Tributario contempla una deducción de hasta el 10% de los ingresos laborales brutos, limitada a 32 UVT mensuales (384 UVT anuales). Por otra, la Ley 2277 de 2022 incorporó una deducción adicional de 72 UVT por dependiente, hasta un máximo de cuatro, que puede aplicarse sin sustituir la prevista en el artículo 387 y por fuera del límite general establecido para las rentas exentas y deducciones en el artículo 336 del Estatuto Tributario.

**Esta configuración permite acumular beneficios asociados a un mismo dependiente y, en determinados casos, que este sea reconocido simultáneamente por más de un contribuyente[103].** Además de reducir la base gravable más allá del beneficio originalmente contemplado en el artículo 387, esta posibilidad dificulta que el tratamiento tributario refleje de manera uniforme la capacidad contributiva de los trabajadores con dependientes.

**Desde la perspectiva de la administración tributaria, la multiplicidad de reglas exige verificar la identificación y calidad de cada dependiente, las condiciones de procedencia respecto de cada contribuyente y los límites particulares de los beneficios.** La eliminación de la deducción adicional reduce esa complejidad y facilita la fiscalización, en desarrollo del principio de eficiencia del artículo 363 de la Constitución Política. Asimismo, permite concentrar el

[103] Para 2024, las 384 UVT correspondientes al límite anual de la deducción por dependientes equivalían a aproximadamente $18,1 millones, frente a $3,4 millones por cada dependiente bajo el beneficio adicional de 72 UVT y $13,6 millones cuando se aplicaba a cuatro dependientes.

reconocimiento de estas cargas en el mecanismo del artículo 387, sujeto a sus reglas de depuración.

**Por lo anterior, se propone suprimir la deducción adicional de 72 UVT introducida por la Ley 2277 de 2022 y conservar el mecanismo establecido en el artículo 387 del Estatuto Tributario.** La modificación elimina la concurrencia de beneficios, al tiempo que mantiene un reconocimiento tributario asociado a la existencia de dependientes económicos. Además, racionaliza el impacto fiscal de este beneficio, en la medida en que se elimina la deducción que se puede aplicar por fuera del límite general establecido para las rentas exentas y deducciones. Según las estimaciones de la DIAN, la medida generaría un **recaudo adicional de $1.612mm en 2028**.

### 8.3. Unificación de tarifa marginal de los últimos 3 tramos

**Históricamente, la tributación efectiva de las personas naturales en Colombia ha sido inferior a la nominal.** De acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), la TET del impuesto de renta de personas naturales (IRPN) para el decil de mayores ingresos era sustancialmente inferior a la tarifa estatutaria máxima de 39%. Esta brecha puede explicarse por la amplitud de los tramos de la estructura tarifaria, por la composición del ingreso de los hogares de mayores recursos, que incluye fuentes sujetas a tarifas diferenciadas como los dividendos y las ganancias ocasionales, y por el efecto de las deducciones y rentas exentas.

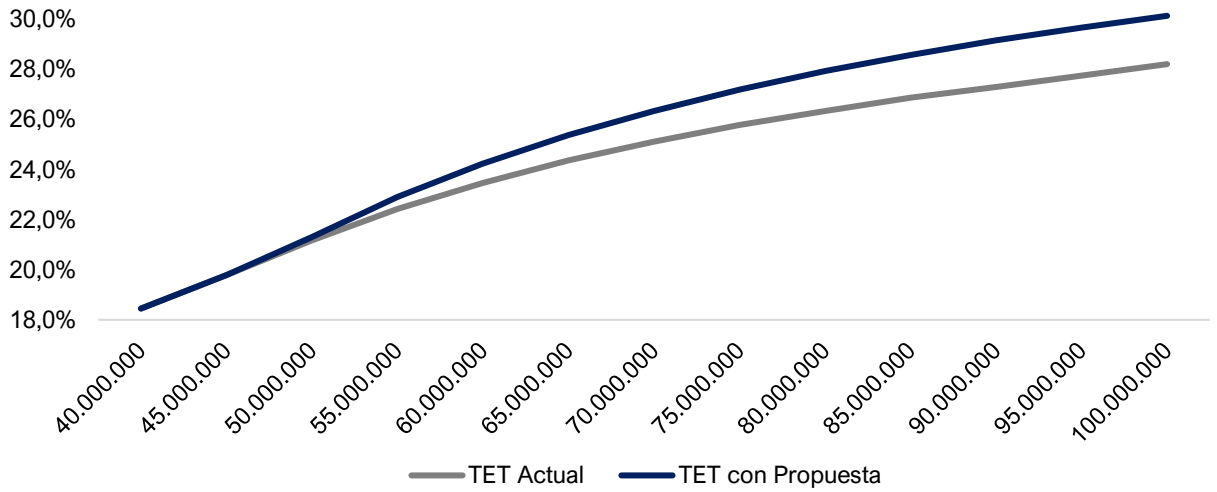
**Esta brecha persiste y le resta progresividad al impuesto de renta.** Dado que beneficia en mayor medida a los contribuyentes de mayores ingresos, la estructura efectiva del impuesto termina siendo menos progresiva que la establecida en la ley y reduce la carga tributaria relativa de quienes tienen mayor capacidad de pago, lo que plantea un desafío para la equidad del sistema.

**Para corregir esta situación, se propone unificar en 39% la tarifa marginal de los tres últimos tramos de la tabla de tarifas marginales del artículo 241 del Estatuto Tributario.** Así, toda la renta líquida gravable superior a 8.670 UVT, que hoy tributa a tarifas marginales de 35% y 37%, quedaría sujeta a la tarifa máxima, que actualmente solo aplica por encima de 31.000 UVT. La medida busca fortalecer el carácter redistributivo del impuesto mediante un aumento en la TET de los contribuyentes de mayores ingresos, que representan una proporción mínima de la población, y reducir la distancia entre la tarifa efectiva y la nominal. De esta forma, se garantiza que quienes concentran los mayores ingresos contribuyan en proporción a su capacidad de pago.

**El efecto de la propuesta sobre los asalariados es moderado y focalizado.** En un ejercicio realizado para esta población, en el que la TET se define como el impuesto a cargo sobre el ingreso laboral bruto mensual, la tarifa solo cambia para ingresos a partir de aproximadamente $50 millones mensuales, lo que confirma el carácter progresivo de la medida. En un ejercicio realizado para esta población, en el que la TET se define como el impuesto a cargo anual sobre el ingreso laboral bruto mensual anual, la tarifa solo cambia para ingresos a partir de aproximadamente $50 millones mensuales, lo que confirma el carácter progresivo de la medida. Como muestra el Gráfico

35, el aumento en la TET es gradual: para un ingreso mensual de $100 millones pasaría de 28,2% a 30,2%, y en los casos expuestos se mantiene muy por debajo de la tarifa nominal.

**Gráfico 35.** TET por ingreso mensual con la estructura actual y con la propuesta de unificación.




**Fuente:** Elaboración propia.
**Nota:** El ejercicio modela únicamente rentas de trabajo provenientes de una relación laboral; no incluye rentas de capital, rentas no laborales, pensiones ni dividendos. Por tanto, la renta líquida gravable sobre la que se aplica la tarifa del artículo 241 del ET corresponde exclusivamente a esas rentas. La TET corresponde al impuesto anual sobre el ingreso laboral bruto anual (12 veces el ingreso mensual), con la UVT de 2026 ($52.374). Del ingreso bruto se descuentan los aportes obligatorios a seguridad social como ingresos no constitutivos de renta. Las dos TET incorporan beneficios tributarios. Para las rentas exentas y deducciones se usó la participación promedio del total de rentas exentas y deducciones limitadas (casilla 41), que incluye la renta exenta laboral del 25%, en el ingreso bruto de rentas de trabajo, según las estadísticas de declarantes de la DIAN para el año gravable 2023. Para asignar los cuantiles a rangos de ingreso mensual, sus ingresos se expresaron en pesos de 2026 con la variación de la UVT. En ningún caso los beneficios son inferiores a la renta exenta laboral del 25%, con su tope de 790 UVT anuales (art. 206, num. 10). A estos beneficios se aplicó el límite conjunto de deducciones y rentas exentas, equivalente al menor valor entre el 40% del ingreso bruto menos los ingresos no constitutivos de renta y 1.340 UVT anuales (art. 336). Adicionalmente, se supone un dependiente por contribuyente, cuya deducción de 72 UVT se resta por fuera de ese límite. Las dos TET difieren únicamente en la tabla de tarifas: la propuesta unifica en 39% la tarifa marginal para la renta líquida gravable superior a 8.670 UVT, que en la tabla vigente es de 35% entre 8.670 y 18.970 UVT y de 37% entre 18.970 y 31.000 UVT; el resto de la tabla del artículo 241 se mantiene.

**De acuerdo con estimaciones de la DIAN, esta medida permitiría incrementar el recaudo en aproximadamente $384mm en 2028.**

### 8.4. Gradualidad en el impuesto de renta

**La estructura actual del impuesto sobre la renta de las personas naturales establece una tarifa marginal de 0% para las rentas líquidas gravables hasta 1.090 UVT y, a partir de dicho umbral, una tarifa marginal de 19% hasta 1.700 UVT.** Esta estructura genera un cambio significativo en la tarifa marginal aplicable en el punto de entrada al impuesto, al pasar directamente de un tramo con tarifa de 0% a uno gravado a una tarifa marginal de 19%. Adicionalmente, este esquema genera que solo los contribuyentes con ingresos mensuales relativamente altos sean los que paguen impuesto de renta, dado que estas 1.090 UVT de renta líquida gravable sobre la cual

no se paga impuesto equivalen a un ingreso mensual alto, en comparación con la distribución de ingresos en Colombia. Así, solo una persona con ingresos mensuales cercanos a $9 millones empieza a pagar impuesto de renta, equivalente al 4% de asalariados con mayores ingresos.

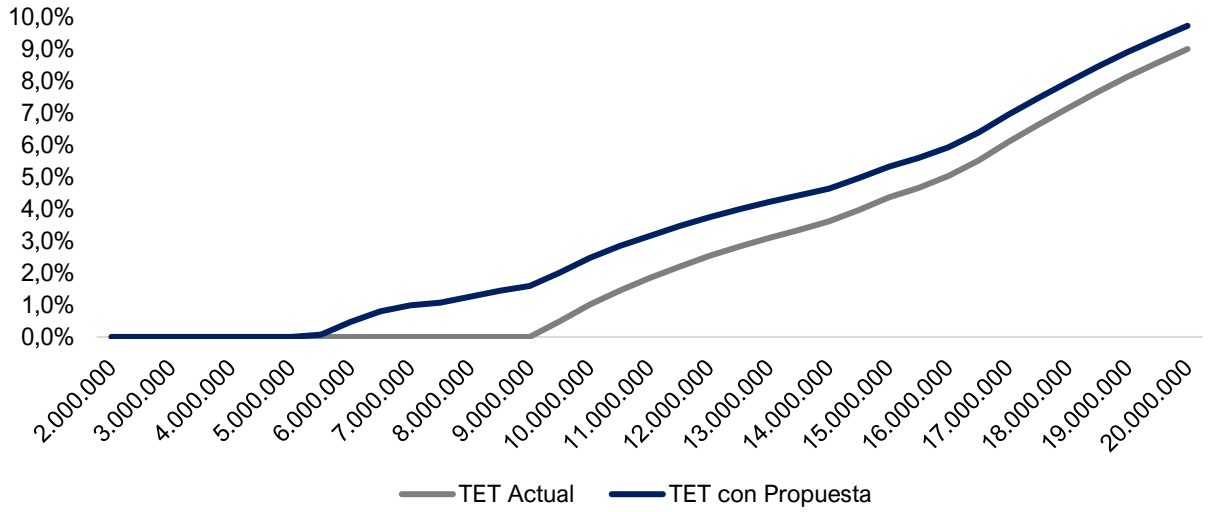
**Con el propósito de hacer más gradual la incorporación de las personas naturales al pago efectivo del impuesto de renta, se propone establecer una tarifa marginal de 9% para las rentas líquidas gravables entre 720 y 1.090 UVT.** Con la propuesta, las rentas hasta 720 UVT se mantienen con tarifa de 0%, sin modificar las tarifas marginales de 19%, 28% y 33%. La medida introduce así un tramo intermedio que suaviza la transición entre la condición de no contribuyente y los tramos gravados al 19%, y anticipa el punto en el que las personas naturales empiezan a pagar efectivamente el impuesto.

**Para dimensionar el impacto que introduce la medida, es necesario distinguir entre tarifa marginal y tarifa efectiva para reflejar de manera precisa el impacto de esta modificación propuesta en la estructura del impuesto en la carga que enfrentarán los contribuyentes.** La tarifa efectiva de tributación (TET) corresponde al impuesto pagado como proporción del ingreso bruto del contribuyente. Refleja la carga que efectivamente soportan las personas una vez aplicadas las rentas exentas, deducciones y demás beneficios que el Estatuto Tributario contempla para la depuración de la renta. Por esta razón, una tarifa marginal de 9% sobre la renta líquida gravable se traduce en una TET considerablemente menor sobre el ingreso bruto, particularmente debido a que los contribuyentes no pagarán impuesto de renta sobre las primeras 720 UVT de renta líquida gravable que obtengan.

**Con la propuesta, se reduce el ingreso en el cual efectivamente se empieza a pagar este impuesto, pero con tarifas efectivas bajas.** El Gráfico 36 compara la TET bajo la estructura vigente y bajo la propuesta. Con la estructura vigente, el pago efectivo comienza en ingresos cercanos a $9 millones mensuales, mientras que con la propuesta este punto se anticipa a ingresos cercanos a $5,5 millones mensuales. La diferencia entre ambas curvas corresponde a la carga adicional asociada a esta modificación propuesta.

**La medida conserva el carácter progresivo de la carga tributaria.** En los niveles de ingreso más altos, la curva de la propuesta mantiene una trayectoria creciente similar a la de la estructura vigente. Su efecto se concentra en anticipar moderadamente el inicio del pago efectivo en términos del ingreso que tienen los contribuyentes que empiezan a pagar el impuesto, sin modificar la relación creciente entre el nivel de ingreso y la tarifa efectiva.

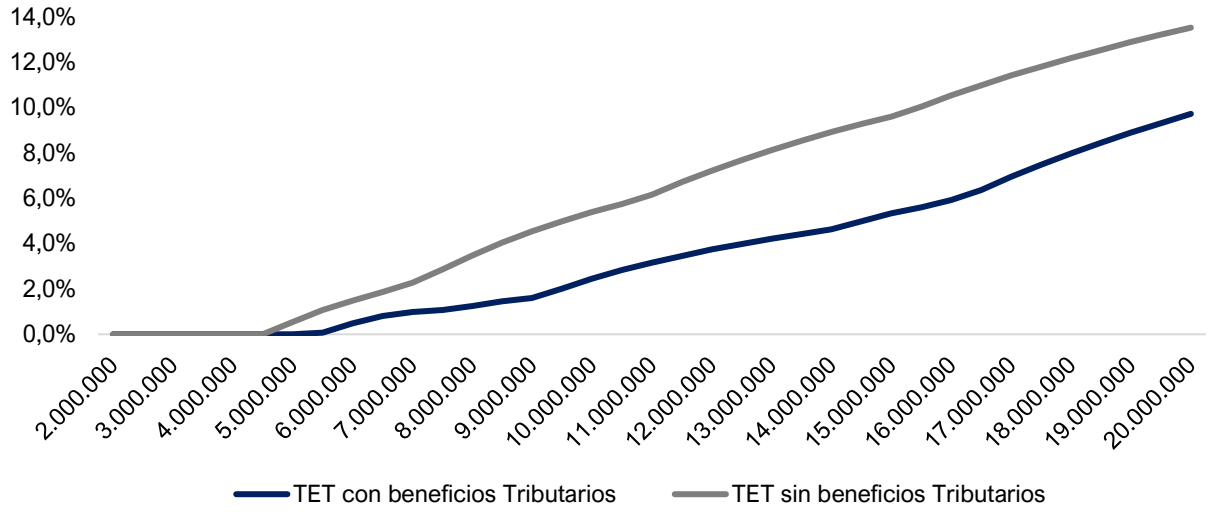
**Gráfico 36.** TET por ingreso mensual con la estructura actual y con la propuesta de gradualidad.




**Fuente:** Elaboración propia.
**Nota:** El ejercicio modela únicamente rentas de trabajo provenientes de una relación laboral; no incluye rentas de capital, rentas no laborales, pensiones ni dividendos. Por tanto, la renta líquida gravable sobre la que se aplica la tarifa del artículo 241 del ET corresponde exclusivamente a esas rentas. La TET corresponde al impuesto anual sobre el ingreso laboral bruto anual (12 veces el ingreso mensual), con la UVT de 2026 ($52.374). Del ingreso bruto se descuentan los aportes obligatorios a seguridad social como ingresos no constitutivos de renta. Las dos TET incorporan beneficios tributarios. Para las rentas exentas y deducciones se usó la participación promedio del total de rentas exentas y deducciones limitadas (casilla 41), que incluye la renta exenta laboral del 25%, en el ingreso bruto de rentas de trabajo, según las estadísticas de declarantes de la DIAN para el año gravable 2023. Para asignar los cuantiles a rangos de ingreso mensual, sus ingresos se expresaron en pesos de 2026 con la variación de la UVT. En ningún caso los beneficios son inferiores a la renta exenta laboral del 25%, con su tope de 790 UVT anuales (art. 206, num. 10). A estos beneficios se aplicó el límite conjunto de deducciones y rentas exentas, equivalente al menor valor entre el 40% del ingreso bruto menos los ingresos no constitutivos de renta y 1.340 UVT anuales (art. 336). Adicionalmente, se supone un dependiente por contribuyente, cuya deducción de 72 UVT se resta por fuera de ese límite.

**Los beneficios tributarios reducen de manera importante la carga efectiva que se deriva de esta medida.** El Gráfico 37 presenta la TET resultante de esta propuesta en dos escenarios: uno que incorpora los beneficios tributarios que usualmente utilizan los contribuyentes y otro sin deducciones ni rentas exentas adicionales a la renta exenta laboral automática del 25% establecida en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario. La diferencia entre las dos líneas del gráfico hace evidente la magnitud del alivio tributario que obtienen los contribuyentes gracias a estos beneficios, el cual suaviza la carga adicional que enfrentarían con la propuesta. En el escenario con beneficios, la TET es prácticamente nula para ingresos mensuales inferiores a $5,5 millones. A partir de ese nivel comienza el pago efectivo, con una tarifa efectiva inferior al 0,5% del ingreso. Para ingresos de $10 millones mensuales, la TET se ubica por debajo del 3%, frente a cerca del 5,5% sin beneficios y para ingresos de $20 millones alcanza niveles superiores al 9%, frente a cerca del 13,5%.

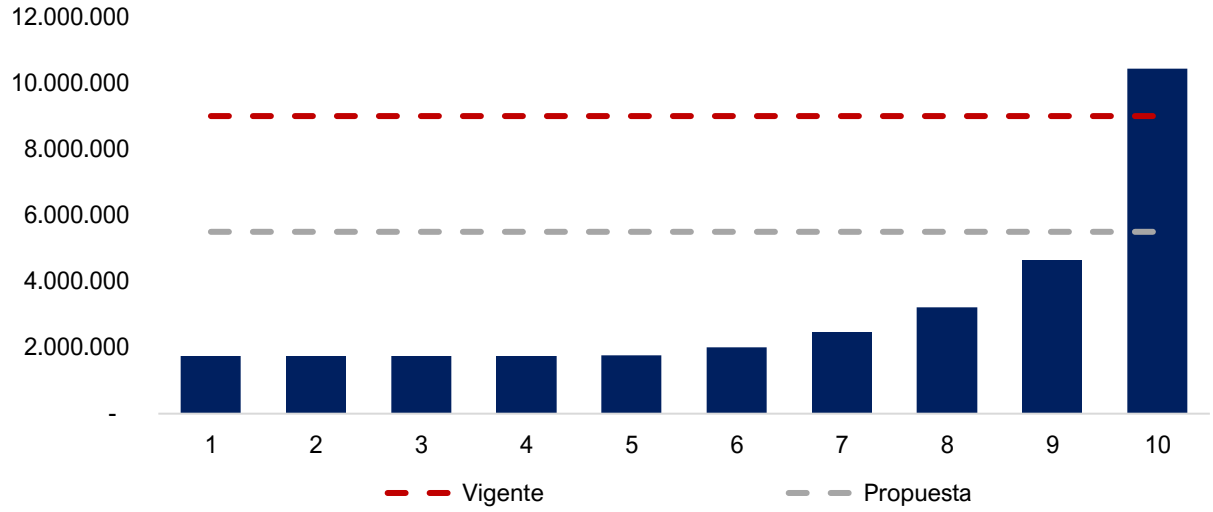
**Gráfico 37.** TET por ingreso mensual en un escenario con reforma.




**Fuente:** Elaboración propia.
**Nota:** El ejercicio modela únicamente rentas de trabajo provenientes de una relación laboral; no incluye rentas de capital, rentas no laborales, pensiones ni dividendos. Por tanto, la renta líquida gravable sobre la que se aplica la tarifa del artículo 241 del ET corresponde exclusivamente a esas rentas. La TET corresponde al impuesto anual sobre el ingreso laboral bruto anual (12 veces el ingreso mensual), con la UVT de 2026 ($52.374). En ambas TET, del ingreso bruto se descuentan los aportes obligatorios a seguridad social como ingresos no constitutivos de renta, y se aplica la tabla de tarifas propuesta, con el tramo de 9% para la renta líquida gravable entre 720 y 1.090 UVT. En la TET con beneficios se usó la participación promedio del total de rentas exentas y deducciones limitadas (casilla 41), que incluye la renta exenta laboral del 25%, en el ingreso bruto de rentas de trabajo, según las estadísticas de declarantes de la DIAN para el año gravable 2023. Para asignar los cuantiles a rangos de ingreso mensual, sus ingresos se expresaron en pesos de 2026 con la variación de la UVT. A estos beneficios se aplicó el límite conjunto del artículo 336 del ET (el menor valor entre el 40% del ingreso bruto menos los ingresos no constitutivos de renta y 1.340 UVT anuales), y se incluyó la deducción de 72 UVT por un dependiente, restada por fuera de ese límite. En la TET sin beneficios se aplicó únicamente la renta exenta automática del 25%, con su tope de 790 UVT anuales, sin otras deducciones ni rentas exentas y sin la deducción por dependientes.

**El nuevo umbral de pago efectivo que resultaría de esta propuesta se ubica por encima del ingreso laboral promedio de los primeros nueve deciles.** El Gráfico 38 presenta el ingreso laboral mensual promedio por decil de los asalariados en Colombia, junto con los umbrales de pago efectivo bajo la estructura vigente y la propuesta. El nuevo umbral, de $5,5 millones mensuales, supera el ingreso promedio de los primeros nueve deciles y es inferior al promedio del décimo decil, lo que indica que la medida no se extiende hacia los trabajadores de ingresos bajos y medios, sino que concentra su efecto en personas con mayores niveles de ingreso y, por esta vía, con una mayor capacidad contributiva.

**Gráfico 38.** Ingreso laboral mensual promedio de los asalariados, por decil.




**Fuente:** Elaboración propia con microdatos de la GEIH 2026.
**Nota:** El umbral corresponde al valor nominal sobre el cual se espera una TET mayor a 0%.

**Esta propuesta es consistente con los principios de equidad y progresividad del sistema tributario consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política.** La ampliación de la base de contribuyentes efectivos se concentra en quienes tienen mayor capacidad de pago, mientras que la carga efectiva aumenta gradualmente con el nivel de ingreso. En particular, el diseño mantiene un tramo inicial al 0% e introduce una tarifa de entrada inferior al 19% del rango siguiente. El 9% se aplica únicamente al excedente sobre 720 UVT dentro del nuevo segmento, de modo que superar ese umbral no somete la totalidad de la base a dicha tarifa. Se mantiene así una escala de tarifas marginales crecientes, con una contribución inicial gradual.

**El umbral se aplica sobre la base gravable resultante de la depuración legal, y no directamente sobre los ingresos brutos.** Su evaluación debe considerar conjuntamente el tramo a tarifa cero, los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas y las deducciones procedentes, atendiendo a la capacidad contributiva y a la protección del mínimo vital. La modificación de la tabla no altera, por sí misma, los requisitos que determinan la obligación de declarar.

**Adicionalmente, la medida se enmarca en el fortalecimiento de la cultura y la responsabilidad tributaria.** La OCDE señala que una cultura de cumplimiento se sustenta en una concepción de las obligaciones fiscales como parte de la relación entre ciudadanía y Estado, basada en derechos y responsabilidades, y en la que el pago de impuestos constituye un elemento de dicha relación (OCDE/FIIAPP, 2015)[104]. Asimismo, la literatura sobre moral tributaria reconoce

104

que la disposición de los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones fiscales está relacionada con factores institucionales y con la percepción sobre el funcionamiento del Estado (OCDE, 2019)[105]. En este sentido, la ampliación de la participación de las personas naturales en el pago del impuesto sobre la renta se encuentra en línea con el principio de corresponsabilidad en el financiamiento de las necesidades colectivas y con el fortalecimiento de una cultura de cumplimiento de las obligaciones tributarias.

**Finalmente, en términos fiscales, esta medida representaría un recaudo de $7.252mm para 2028**.

### 8.5. Ganancias ocasionales de loterías, rifas y apuestas

**Las ganancias ocasionales reciben un tratamiento tributario diferenciado frente a las rentas ordinarias, con tarifas específicas según su origen.** Para las personas naturales residentes, la tarifa general aplicable a estas rentas es del 15%, mientras que los ingresos provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares están sujetos a una tarifa del 20%.

**La información agregada de la DIAN para 2023 muestra, además, una marcada concentración de las ganancias ocasionales en los hogares de mayores ingresos: aproximadamente el 86,4% corresponde a los dos deciles superiores.** Esta distribución resulta relevante para evaluar el tratamiento tributario de estos ingresos, particularmente cuando se trata de rentas extraordinarias que presentan una elevada capacidad contributiva.

**En este contexto, se propone incrementar del 20% al 30% la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.** La medida busca fortalecer la progresividad del sistema y adecuar la carga tributaria de estos ingresos a su concentración en los segmentos de mayores ingresos, sin modificar el tratamiento aplicable a las demás ganancias ocasionales. Adicionalmente, considerando que estos ingresos se obtienen por azar por parte de los contribuyentes, incrementar esta tarifa de ganancias ocasionales no genera distorsiones económicas significativas, ya que tiene una baja incidencia en el comportamiento de los contribuyentes que causan la generación de este ingreso. Igualmente, considerando que la actividad de juegos de suerte y azar está regulada en el país y el Estado ejerce un monopolio rentístico sobre ella, el potencial de mayor evasión y elusión que podría generar este incremento tarifario es moderado, ya que existen mecanismos de control en aplicación para contrarrestarlo. De acuerdo con las estimaciones de la DIAN, este incremento en la tarifa de ganancia ocasional generaría un **recaudo adicional de $198mm en 2028.**

---

OECD/The International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies (FIIAPP) (2015), *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264222786-es

[105] OECD (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?,* OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en.

## Efecto consolidado de las medidas sobre la tributación de las personas naturales

**Las medidas propuestas que afectan la cédula general no actúan de manera independiente sobre la determinación del impuesto de renta de las personas naturales.** Dos de ellas modifican la tabla de tarifas marginales del artículo 241 del Estatuto Tributario, introduciendo un tramo de 9% para las rentas líquidas gravables entre 720 y 1.090 UVT, en la parte baja de la tabla, y unificando en 39% la tarifa marginal para la renta líquida gravable superior a 8.670 UVT, en la parte alta. Las otras dos actúan sobre la depuración de la renta, al limitar beneficios que reducen la base gravable: la supresión de la deducción adicional de 72 UVT por dependiente y la reducción de 790 a 630 UVT del tope anual de la renta exenta laboral del 25%, acompañada de una reducción equivalente del límite global de rentas exentas y deducciones, de 1.340 a 1.180 UVT.

**Tabla 11.** Propuesta de umbrales y tarifas del impuesto de renta a personas naturales.

| Desde (UVT) | Hasta (UVT) | Tarifa marginal | Impuesto fijo al inicio (UVT) |
|---|---|---|---|
| 0 | 720 | - | - |
| 720 | 1.090 | 9,0% | - |
| 1.090 | 1.700 | 19,0% | 33 |
| 1.700 | 4.100 | 28,0% | 149 |
| 4.100 | 8.670 | 33,0% | 821 |
| 8.670 | En adelante | 39,0% | 2.329 |

**Fuente:** Elaboración propia.

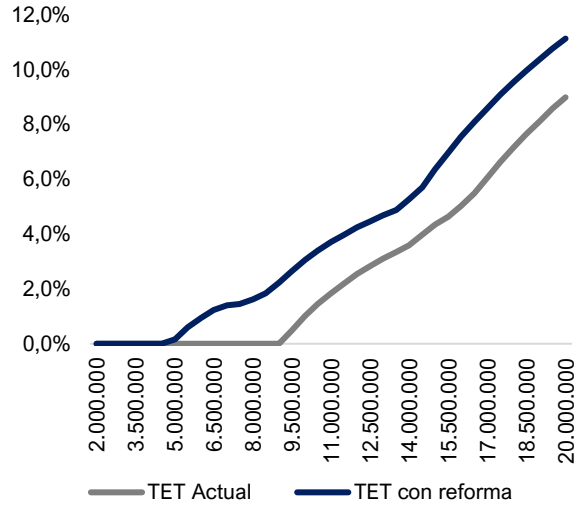
**La estimación de la carga resultante requiere simular las cuatro medidas de manera simultánea**. La reducción del tope de la renta exenta y la supresión de la deducción adicional por dependientes aumentan la renta líquida gravable, lo que desplaza una mayor parte del ingreso hacia tramos con tarifas marginales más altas, incluidos el nuevo tramo de 9% y el tramo unificado de 39%.

**Con el conjunto de medidas, el pago efectivo del impuesto se anticipa y la carga aumenta gradualmente con el ingreso.** El Gráfico 39 compara la TET vigente con la que resulta de la propuesta consolidada de modificación de la estructura del impuesto de renta de personas naturales. El pago efectivo del impuesto, considerando el impacto que tienen las deducciones y exenciones en reducir la base gravable, se anticiparía a cerca de $5 millones frente a un nivel actual de algo más de $9 millones de ingreso laboral bruto mensual. El efecto de las medidas varía según el nivel de ingreso. El nuevo tramo de la tarifa marginal de 9%, aplicable para una renta líquida gravable entre 720 y 1.090 UVT, explica principalmente el aumento entre el nuevo umbral y un ingreso de $9 millones al mes. Desde aproximadamente $14,5 millones de ingreso mensual (un nivel mayor que el señalado en la sección anterior, porque aquí se incluyen las demás rentas exentas y deducciones) se suma al efecto mencionado anteriormente la reducción del límite máximo de la renta exenta laboral de 790 a 630 UVT, y la del límite conjunto de rentas exentas y deducciones de 1.340 a 1.180 UVT. Por otro lado, la unificación de las tarifas marginales altas del impuesto en un único valor de 39% concentra su efecto en ingresos superiores a aproximadamente $50 millones mensuales. Cabe destacar que la eliminación de la deducción

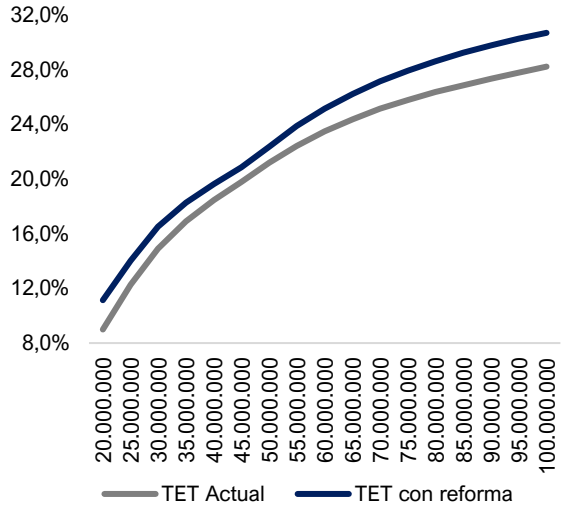
adicional por dependientes aumenta la carga en todos los niveles de ingreso de quienes declaran renta con dependientes, dado que el escenario actual supone un dependiente por contribuyente.

**Gráfico 39.** TET con la estructura actual y con la propuesta consolidada de reforma.

**A.** Ingreso laboral bruto mensual entre $2 y $20 millones




**B.** Ingreso laboral bruto mensual entre $20 y $100 millones




**Fuente:** Elaboración propia.
**Nota:** El ejercicio modela únicamente rentas de trabajo provenientes de una relación laboral; no incluye rentas de capital, rentas no laborales, pensiones ni dividendos. Por tanto, la renta líquida gravable sobre la que se aplica la tarifa del artículo 241 del ET corresponde exclusivamente a esas rentas. La TET corresponde al impuesto anual sobre el ingreso laboral bruto anual (12 veces el ingreso mensual), con la UVT de 2026 ($52.374). Del ingreso bruto se descuentan los aportes obligatorios a seguridad social como ingresos no constitutivos de renta. Las dos TET incorporan beneficios tributarios. Para las rentas exentas y deducciones se usó la participación promedio del total de rentas exentas y deducciones limitadas (casilla 41) en el ingreso bruto de rentas de trabajo, según las estadísticas de declarantes de la DIAN para el año gravable 2023, agrupando los cuantiles por rangos de ingreso mensual. Para asignar cada cuantil a un nivel de ingreso, sus ingresos se expresaron en pesos de 2026 con la variación de la UVT. De ese total se separó la renta exenta laboral del 25%, con las reglas vigentes en 2023 (25% y 790 UVT), y se recalculó con el tope de cada escenario (790 UVT en el actual y 630 UVT con la reforma). En ningún caso los beneficios son inferiores a la renta exenta automática del 25%. Se supone un dependiente por contribuyente, cuya deducción adicional de 72 UVT se resta por fuera del límite conjunto en el escenario actual y se elimina en el escenario con reforma. La TET con la propuesta consolidada aplica simultáneamente las cuatro medidas. En ambos escenarios se aplica el límite conjunto de deducciones y rentas exentas del artículo 336 del ET: el menor valor entre el 40% del ingreso bruto menos los ingresos no constitutivos de renta y 1.340 UVT anuales en el escenario actual y 1.180 UVT en el escenario con reforma.

**El efecto consolidado conserva el carácter progresivo del impuesto sobre la renta.** La TET con la propuesta se mantiene creciente con el nivel de ingreso y, en todos los niveles analizados, permanece por debajo de la tarifa marginal nominal. La carga adicional aumenta en pesos a medida que crece el ingreso. En puntos de TET es moderada justo por encima del nuevo umbral, alcanza cerca de 2 puntos hacia los $9 millones mensuales y vuelve a crecer en los rangos en los que operan el menor tope de la renta exenta automática y la tarifa unificada de 39%. De esta forma, el conjunto de medidas amplía la base de contribuyentes efectivos y, al mismo tiempo, reduce la distancia entre la tarifa efectiva y la nominal en los contribuyentes de mayores ingresos, en línea con los principios de equidad y progresividad del artículo 363 de la Constitución Política.

### 8.6. Eliminación de exenciones tributarias especiales para ciertos servidores públicos

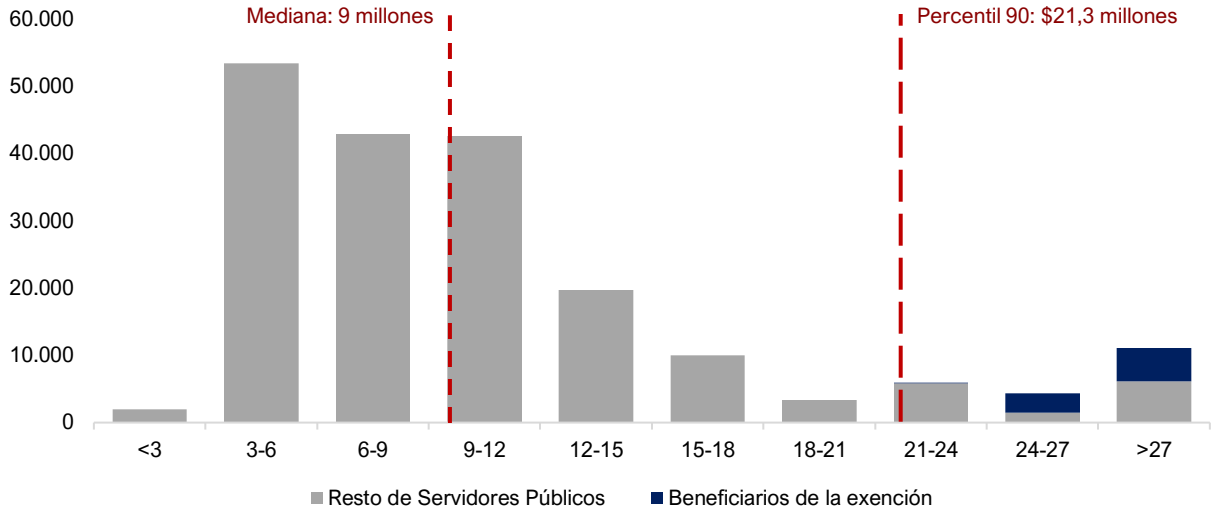
**La iniciativa propone eliminar las exenciones tributarias especiales que favorecen a determinados servidores públicos, con el propósito de fortalecer la equidad del impuesto sobre la renta y ampliar su base gravable.** Actualmente, el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario reconoce como gastos de representación exentos el 50% del salario de los magistrados de tribunales, sus fiscales y procuradores judiciales, y el 25% del salario de los jueces de la República. Esta exención también comprende a los magistrados de las altas cortes, sus magistrados auxiliares y otros funcionarios judiciales cobijados por desarrollos jurisprudenciales y reglamentarios. Por su parte, el numeral 9 establece una exención sobre los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades públicas, hasta por el 50% de su salario. Estas disposiciones configuran un régimen excepcional frente al aplicable a las demás rentas laborales, pues el parágrafo 4 del mismo artículo las excluye de los límites establecidos en el artículo 336 del Estatuto Tributario.

**La eliminación de estos beneficios busca corregir diferencias en la tributación de personas con capacidades económicas equivalentes, que actualmente reciben tratamientos distintos en función del cargo que desempeñan**. En particular, mientras un servidor público de la Rama Ejecutiva o un trabajador del sector privado está sujeto a las reglas generales de depuración de sus ingresos laborales, un magistrado o rector de universidad pública con una remuneración equivalente excluye de su renta gravable el 50% de su salario mediante una exención especial. De acuerdo con las estimaciones realizadas para este proyecto, esta diferencia puede representar, en promedio, cerca de $40 millones anuales de menor impuesto por magistrado de tribunal. La medida permitiría corregir esta asimetría, sin desconocer el derecho de los contribuyentes afectados a aplicar las exenciones y deducciones del régimen general.

**La propuesta también fortalecería la progresividad del impuesto sobre la renta, al eliminar un beneficio cuyo valor económico aumenta con el nivel de remuneración de sus destinatarios.** Este efecto se produce por dos vías. Por una parte, la exención se calcula como un porcentaje del salario y no está sujeta al límite general de rentas exentas y deducciones, por lo que su monto crece sin tope con la remuneración. Por otra parte, sus beneficiarios se ubican en los tramos superiores de la tabla del artículo 241 del Estatuto Tributario, de modo que cada peso exento les representa un mayor ahorro tributario. Como muestra el Gráfico 40, en 2025, de los cerca de 195.000 cargos de personal financiada con el PGN[106], solo el 4% correspondía a beneficiarios de esta exención, y la totalidad de ellos se ubicaba por encima de $21,3 millones mensuales, que corresponde al percentil 90 de la distribución. En consecuencia, eliminar este tratamiento especial contribuiría a que la carga tributaria refleje de manera más adecuada la capacidad contributiva, en lugar de depender de excepciones asociadas a determinadas categorías de empleo público.

[106] Rama Ejecutiva y Rama Judicial.

**Gráfico 40.** Número de cargos por rango de remuneración mensual (millones de pesos), 2025.




**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional para 2025.

**La revisión de estas exenciones responde, además, a la necesidad de racionalizar los beneficios tributarios cuya permanencia no se encuentra condicionada a una evaluación periódica de su costo fiscal y pertinencia**. Si bien estos tratamientos surgieron como un reconocimiento a las particularidades de determinadas funciones judiciales y académicas, tales circunstancias también pueden ser consideradas mediante los regímenes salariales y prestacionales establecidos en desarrollo de la Ley 4 de 1992 y las disposiciones especiales aplicables. Por tanto, la diferenciación de las condiciones de remuneración no exige necesariamente mantener ventajas adicionales en el impuesto sobre la renta.

**La expedición de la Ley 2594 de 2026 hace más relevante esta revisión, pues incrementó el costo fiscal de la exención.** Al reconocer la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos legales, esta ley amplió la base salarial sobre la cual se calcula la exención de los funcionarios judiciales que perciben dicha bonificación. Así, el gasto tributario asociado a la exención crece por efecto de decisiones de política salarial, al margen de la evaluación que corresponde al Congreso sobre su justificación y su costo fiscal.

**Desde la perspectiva fiscal, la medida permitiría incrementar los ingresos tributarios de carácter permanente.** Su efecto proviene exclusivamente de la ampliación de la base gravable, al someter al régimen ordinario de las rentas laborales unos ingresos que hoy gozan de un tratamiento preferencial. De esta manera, la propuesta contribuiría al proceso de consolidación fiscal mediante una fuente adicional de ingresos, cuya carga recae únicamente sobre los beneficiarios de estas exenciones. Asimismo, avanzaría en la simplificación del sistema y en la reducción de regímenes diferenciales que limitan su neutralidad.

**La eliminación de estas exenciones no modifica el régimen de remuneración de los servidores públicos beneficiarios ni desconoce situaciones jurídicas consolidadas.** La

propuesta no altera las asignaciones básicas, los gastos de representación ni los demás componentes salariales y prestacionales reconocidos conforme a la normativa aplicable, sino exclusivamente el tratamiento tributario de los ingresos percibidos. En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido la amplia facultad del Congreso para modificar o suprimir exenciones tributarias, y ha precisado que estos beneficios no constituyen derechos adquiridos que impidan su eliminación con efectos hacia el futuro (sentencias C-341 de 1998 y C-007 de 2002). En consecuencia, la propuesta constituye un ejercicio legítimo de la potestad de configuración tributaria del Congreso, orientado a fortalecer los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política.

Finalmente, **se estima que la medida permitiría generar un recaudo adicional de aproximadamente $261mm en 2028**, derivado de la incorporación a la base gravable del impuesto sobre la renta de ingresos laborales que actualmente reciben un tratamiento tributario preferencial.

### 8.7. Componente inflacionario

**En Colombia, la inflación ya se incorpora de manera general al sistema tributario mediante la actualización de la UVT, por lo que el componente inflacionario puede generar un reconocimiento adicional de este fenómeno.** La UVT se reajusta anualmente con base en la variación del IPC, lo que permite actualizar los umbrales, rangos y demás valores fiscales y evitar que pierdan valor real por efecto de la inflación. A este mecanismo se suma el componente inflacionario, concebido para mitigar el impacto de la inflación sobre la base gravable del impuesto sobre la renta[107]. Este tratamiento, previsto en los artículos 38, 39, 40-1, 41, 81 y 81-1 del Estatuto Tributario, aplica específicamente a determinados rendimientos y costos financieros de las personas naturales y las sucesiones ilíquidas no obligadas a llevar contabilidad. Su propósito es evitar que se graven rendimientos nominales que no representan una ganancia real o que se reconozcan costos superiores a su valor económico efectivo. Sin embargo, la coexistencia de ambos mecanismos puede afectar la neutralidad tributaria, pues el componente inflacionario introduce un ajuste adicional para determinados ingresos, sin extenderlo de manera equivalente a otras fuentes de renta.

**El reconocimiento fiscal de la inflación sobre las rentas de capital tampoco constituye una práctica generalizada a nivel internacional.** Entre los países de la OCDE, solo Chile, México e Israel ajustaban explícitamente las ganancias de capital por inflación en 2023. Otros países, como el Reino Unido, abandonaron los mecanismos de indexación que aplicaban en el pasado[108].

**Aunque la indexación de las ganancias de capital cuenta con argumentos teóricos a su favor, estos deben sopesarse frente a las distorsiones económicas y distributivas que puede**

[107] Beer, S., M. Griffiths & A. Klemm (2023). Tax Distortions from Inflation: What are they? How to Deal with them?, *Public Sector Economics, Institute of Public Finance,* 47(3), 353–386.
[108] Hourani, D. & S. Perret (2025). Taxing capital gains: Country experiences and challenges, *OECD Taxation Working Papers*, No. 72.

**generar su aplicación[109].** Sus defensores destacan tres justificaciones principales. La primera es la equidad horizontal intertemporal, pues dos contribuyentes con ganancias reales equivalentes podrían enfrentar cargas tributarias diferentes según la inflación acumulada durante el período de tenencia del activo[110]. La segunda es la eficiencia económica, dado que corregir el efecto inflacionario permite orientar las decisiones de inversión hacia rendimientos reales y favorece una asignación más adecuada del capital[111]. La tercera es evitar que se graven ganancias meramente nominales, que constituye el fundamento central de este tipo de ajustes. No obstante, la validez de estos argumentos depende de que los beneficios de la indexación compensen sus costos y de que su aplicación no introduzca nuevas asimetrías en el sistema.

**Una primera limitación del componente inflacionario son los costos administrativos y de cumplimiento que implica su aplicación.** La indexación requiere cálculos adicionales y un seguimiento detallado de la información financiera, lo que puede aumentar los costos tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria[112]. Incluso cuando el procedimiento no reviste una complejidad técnica significativa, como ocurre en Colombia, incorpora operaciones adicionales que se apartan del principio de simplicidad que debería orientar el diseño tributario.

**Una segunda objeción se relaciona con las distorsiones en las decisiones de inversión y los incentivos al arbitraje tributario.** Cuando el ajuste por inflación se aplica únicamente a determinadas rentas de capital, las diferencias de tratamiento pueden inducir a los inversionistas a trasladar sus recursos hacia activos favorecidos fiscalmente, en lugar de elegirlos por su rentabilidad económica[113]. La literatura advierte que una indexación parcial puede profundizar las distorsiones del sistema tributario[114]. Para evitar este resultado, el ajuste tendría que abarcar de manera coherente los ingresos y costos del capital, incluidos los intereses y las depreciaciones, lo que exigiría una transformación más amplia de las reglas de tributación[115].

**Una tercera limitación es que los ajustes por inflación aplicados solo a algunas rentas de capital se suman a otras ventajas fiscales que estas ya tienen, como el diferimiento del impuesto propio de los sistemas que gravan las ganancias de capital cuando se realizan.** En Colombia, este principio permite aplazar el pago del impuesto hasta que se materializa la ganancia, lo que representa una ventaja financiera para quienes mantienen activos valorizados[116]. La

---

[109] Aunque buena parte de la literatura analiza el ajuste por inflación de las ganancias de capital, sus conclusiones son aplicables al componente inflacionario, en la medida en que este también corrige por inflación la base gravable de las rentas de capital, en este caso de los rendimientos y costos financieros.

[110] Advani, A. (2021). Policy Forum: The Taxation of Capital Gains – Principles, Practice, and Directions for Reform, *Canadian Tax Journal*, 69(4), 1231–1250.

[111] Beer, S., M. Griffiths & A. Klemm (2023). Tax Distortions from Inflation: What are they? How to Deal with them?, *Public Sector Economics, Institute of Public Finance*, 47(3), 353–386.

[112] Gravelle, J. G. (2018). Indexing capital gains taxes for inflation (Report No. R45229), *Congressional Research Service* ; Hourani, D. & S. Perret (2025). Taxing capital gains: Country experiences and challenges, *OECD Taxation Working Papers*, No. 72.

[113] Gravelle, J. G. (2018). Indexing capital gains taxes for inflation (Report No. R45229), *Congressional Research Service*.

[114] Beer, S., M. Griffiths & A. Klemm (2023). Tax Distortions from Inflation: What are they? How to Deal with them?, *Public Sector Economics, Institute of Public Finance*, 47(3), 353–386.

[115] Gravelle, J. G. (2018). Indexing capital gains taxes for inflation (Report No. R45229), *Congressional Research Service.*

[116] Hourani, D. et al. (2023). The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners, *OECD Taxation Working Papers*, No. 65.

literatura económica señala que este diferimiento puede distorsionar las decisiones de inversión, al incentivar la conservación de activos de menor productividad para evitar el pago del impuesto, en lugar de trasladar los recursos hacia alternativas más rentables, lo que se conoce como efecto *lock-in*[117]. Si a estas ventajas se suma un ajuste por inflación que solo cobija ciertas rentas, la preferencia fiscal por esos activos se amplía y se agravan las distorsiones que ya existen en la asignación del capital[118].

**El tratamiento preferencial de las ganancias de capital también plantea cuestionamientos desde las perspectivas de equidad horizontal y vertical.** En términos horizontales, los contribuyentes que reciben ingresos laborales pueden enfrentar una carga tributaria efectiva superior a la de quienes obtienen rentas de capital, debido al tratamiento fiscal más favorable de estas últimas[119]. En términos verticales, los beneficios tienden a concentrarse en las personas con mayores ingresos y patrimonios, que tienen más posibilidades de obtener rendimientos financieros y aprovechar estos tratamientos. Esto puede profundizar la concentración de la riqueza y limitar la capacidad redistributiva del sistema tributario[120].

**El diseño del componente inflacionario, por su parte, tampoco garantiza una corrección precisa para cada contribuyente.** El porcentaje no gravado se fija cada año de manera general, a partir de la inflación certificada por el DANE y de la tasa de captación más representativa del mercado, y se aplica por igual a todos los rendimientos financieros[121]. En consecuencia, quien obtiene rendimientos superiores a esa tasa excluye de la base gravable una porción mayor que la pérdida de valor que efectivamente le causó la inflación, mientras que quien obtiene rendimientos inferiores recibe una compensación insuficiente. Además, la literatura señala que, cuando las ganancias de capital se gravan al momento de su realización, el diferimiento del impuesto ya contrarresta, al menos en parte, el efecto de la inflación. En estas circunstancias, un ajuste adicional puede resultar redundante o desproporcionado y ampliar los beneficios fiscales otorgados[122].

**En conjunto, las limitaciones del componente inflacionario justifican su eliminación del sistema tributario colombiano.** Hacerlo permitiría reducir las distorsiones en las decisiones de inversión, mejorar la equidad entre contribuyentes con distintas fuentes de ingresos, simplificar el cumplimiento tributario y evitar un reconocimiento adicional de la inflación para determinados rendimientos financieros. Aunque el mecanismo busca gravar las ganancias reales y no las nominales, sus beneficios no compensan los costos y las asimetrías que genera su aplicación parcial, especialmente en un sistema que ya actualiza anualmente la UVT. En consecuencia,

---

[117] Auerbach, A. J. (1991). Retrospective Capital Gains Taxation, *The American Economic Review*, 81(1), 167–178.
[118] Beer, S., M. Griffiths & A. Klemm (2023). Tax Distortions from Inflation: What are they? How to Deal with them?, *Public Sector Economics, Institute of Public Finance*, 47(3), 353–386.
[119] Hourani, D. et al. (2023). The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners, *OECD Taxation Working Papers*, No. 65.
[120] Advani, A. & A. Summers (2020). Capital Gains and UK Inequality, *WID.*
[121] Artículos 40-1 y 41 del Estatuto Tributario. El porcentaje resulta de dividir la inflación del año gravable entre la tasa de captación más representativa del mercado, certificada por la Superintendencia Financiera, y se fija anualmente por decreto. Por ejemplo, para el año gravable 2021 el porcentaje calculado fue de 220,39 % (aunque quedó en 100% debido al tope establecido por ley), porque la inflación superó la tasa de captación (Decreto 728 de 2022).
[122] Hourani, D. & S. Perret (2025). Taxing capital gains: Country experiences and challenges, *OECD Taxation Working Papers*, No. 72.

suprimirlo contribuiría a fortalecer la simplicidad, la equidad y la neutralidad del impuesto sobre la renta, además de incrementar los ingresos fiscales. De acuerdo con estimaciones de la DIAN**, esta medida permitiría aumentar el recaudo en $420mm en 2028.**

## 9. Impuesto al carbono

**En Colombia, el impuesto al carbono fue creado mediante la Ley 1819 de 2016.** Su propósito es desincentivar el uso de combustibles fósiles e internalizar los costos ambientales asociados a sus emisiones. Este tributo se estructura a partir de una tarifa aplicada según el contenido de carbono de los combustibles fósiles y se causa en su venta dentro del territorio nacional, el retiro del combustible para consumo propio y su importación.

**La aplicación de este tipo de gravámenes, de acuerdo con la teoría económica, constituye una herramienta eficiente para internalizar los costos asociados a las emisiones contaminantes y corregir las externalidades negativas derivadas de su generación.** En el corto plazo, promueve decisiones de producción y consumo más consistentes con los costos ambientales de las emisiones y puede incentivar inversiones privadas orientadas a actividades de mitigación y conservación ambiental. Asimismo, las señales de precio derivadas del impuesto favorecen ajustes en los patrones de consumo y en los procesos productivos. En el largo plazo, y dependiendo de su diseño, este instrumento puede estimular el desarrollo de nuevas tecnologías y fortalecer la inversión en investigación y desarrollo. En conjunto, estos efectos contribuyen al proceso de transición energética al crear incentivos para que el país avance hacia una estructura productiva menos dependiente de actividades intensivas en carbono. Según la evidencia empírica analizada por Metcalf y Stock (2020)[123], los impuestos al carbono no presentan efectos negativos significativos sobre el crecimiento económico ni sobre el empleo.

**La Ley 2277 de 2022 introdujo ajustes al impuesto al carbono.** Entre los principales cambios, se modificó el mecanismo de compensación de emisiones, limitando la posibilidad de compensar la obligación tributaria hasta un máximo del 50 %, frente al 100 % permitido anteriormente. Esta modificación busca reforzar la señal de precios generada por el impuesto. Adicionalmente, se incorporó el carbón dentro de la base gravable del tributo mediante un esquema de implementación gradual, cuya estructura se presenta en la Tabla 12.

**Tabla 12**. Transición del impuesto al carbono de la Ley 2277 de 2022

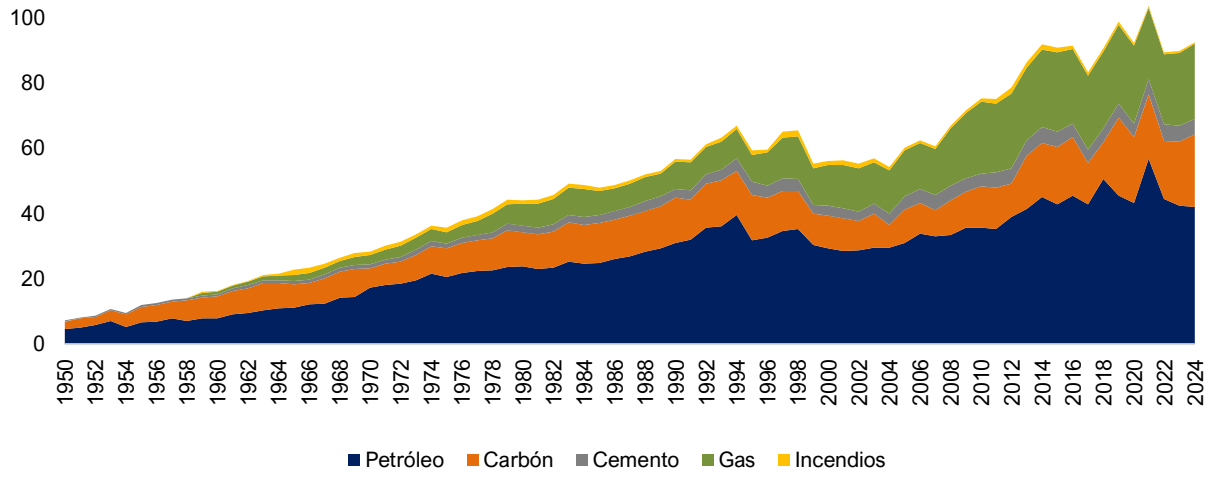
| | |
|---|---|
| **2023 y 2024** | 0% |
| **2025** | 25% del valor de la tarifa plena |
| **2026** | 50% del valor de la tarifa plena |
| **2027** | 75% del valor de la tarifa plena |
| **A partir de 2028** | Tarifa plena |

[123] Metcalf, G & Stock, J (2020). Measuring the Macroeconomic Impacts of Carbon Taxes. Harvard University.

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Esta medida es consistente con objetivos de transición energética y descarbonización, al fortalecer el alcance ambiental del impuesto al carbono.** La incorporación del carbón dentro de la base gravable adquiere especial relevancia si se considera que este combustible representa una proporción significativa de las emisiones de $CO_2$ asociadas a la combustión de fuentes fósiles en el país. En particular, de los 92,66 millones de toneladas de $CO_2$ emitidas por la quema de combustibles, el carbón participa con el 24,1 % del total de emisiones (**Gráfico 41**).

**Gráfico 41.** Emisiones de CO2 por tipo de combustible o industria en Colombia 1950-2024, Millones de toneladas[124]




**Fuente:** Our World in Data.

**Para 2026, el impuesto al carbono se liquida con una tarifa de $29.070,49 por tonelada de $CO_2$ equivalente ($CO_2$eq).** La normativa vigente establece que dicha tarifa se actualiza anualmente en un porcentaje equivalente a la variación del IPC certificada por el DANE más un punto porcentual adicional, hasta alcanzar un límite de tres (3) UVT[125] por tonelada de $CO_2$eq. No obstante, este umbral aún se encuentra distante del valor actual y, bajo las reglas de indexación vigentes, su convergencia tomaría un período considerablemente prolongado. La meta de tres UVT constituye, en la práctica, un referente de política pública, pues equivale aproximadamente a USD 50 por tonelada de $CO_2$. De esta manera, el impuesto se consolida como una herramienta relevante para fortalecer las señales económicas orientadas a la reducción de emisiones y al avance de la transición hacia una economía baja en carbono.

**El diseño actual del impuesto parece tener una efectividad limitada para desincentivar las emisiones y reducir el daño ambiental.** Por ello, resulta pertinente revisar sus principales

[124] Se toman datos hasta el año 2023, debido a que son los más recientes de las emisiones de $CO_2$ por tipo de combustible o industria para Colombia.
[125] El valor de una UVT para 2026 es de $ 52.374 de acuerdo con la Resolución 000238 del 15 de diciembre de 2025.

características a la luz de las mejores prácticas internacionales, sin perder de vista las particularidades del contexto colombiano. La evidencia reciente indica que los efectos sobre las emisiones de los instrumentos de fijación de precios al carbono implementados hasta la fecha han sido moderados y que, en América Latina, estos no han logrado por sí solos situar a las economías en una trayectoria compatible con la descarbonización. En el caso colombiano, esta efectividad puede verse limitada por la baja tarifa del impuesto frente a las estimaciones del costo social del carbono, la existencia de exenciones y tratamientos diferenciados, y la ausencia de un mecanismo que ajuste la tarifa en función de los resultados ambientales alcanzados (Caffera et al., 2025)[126]. Entre las razones que explican este resultado se encuentra su limitada relevancia en términos de recaudo, al representar en promedio apenas el 0,23 % de los ingresos tributarios del país. De acuerdo con lo anterior, persiste la necesidad de fortalecer su diseño y su articulación con otras políticas públicas para que contribuya de manera más significativa al cumplimiento de los compromisos nacionales de reducción de emisiones, que contemplan una disminución del 51 % de los GEI para 2030 y el logro de carbono neutralidad hacia 2050.

**De acuerdo con el Banco Mundial (2024)[127], los niveles actuales de precios al carbono a nivel global aún resultan insuficientes para alcanzar los objetivos de mitigación establecidos en el Acuerdo de París.** En la misma línea, la Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono ha señalado que, para mantener una trayectoria consistente con dichas metas, los precios del carbono debían ubicarse entre USD 40 y USD 80 por tonelada de $CO_2$eq en 2020, entre USD 50 y USD 100 en 2023, y entre USD 63 y USD 127 en 2024. Bajo estos referentes, el precio implícito del carbono vigente en Colombia se encuentra significativamente por debajo del rango recomendado, con una brecha cercana a USD 55,1 por tonelada de $CO_2$eq respecto al umbral inferior. Esta situación evidencia un margen de acción para fortalecer el instrumento, alineándolo con las mejores prácticas internacionales y aumentando su capacidad para generar señales económicas que promuevan cambios en los patrones de producción y consumo, contribuyendo así a una reducción más efectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero.

**A nivel regional, los impuestos al carbono se han consolidado como una herramienta cada vez más utilizada para reducir emisiones.** Su implementación se ha hecho en países como Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay[128], sin embargo, su efectividad sigue enfrentando desafíos asociados al diseño de las políticas y a la coexistencia de subsidios a los combustibles fósiles, que reducen el precio efectivo del carbono. En este contexto, fortalecer las tarifas y alinearlas gradualmente con los niveles recomendados internacionalmente podría mejorar las señales de precio, impulsar cambios en los patrones de producción y consumo, y contribuir de manera más efectiva al cumplimiento de las metas climáticas.

---

[126] Caffera, M., Talbot-Wright, H., Arioua, E. y Delgado, R. (2025). *Diseño eficaz de impuestos al carbono: consideraciones clave desde América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

[127] World Bank Group (2024). State and Trends of Carbon Pricing. Disponible en: State and Trends of Carbon Pricing (worldbank.org)

[128] En el caso de Uruguay, la base gravable se limita a la gasolina, pero con una tarifa significativamente alta.

**Considerando los elementos expuestos en el diagnóstico, se hace necesario introducir ajustes en la estructura del impuesto al carbono con el fin robustecer el impacto del impuesto.** En este contexto, la propuesta persigue dos objetivos principales: i) fortalecer la efectividad de los instrumentos económicos orientados a la reducción de emisiones, y ii) incrementar la capacidad de recaudo del Gobierno nacional para apoyar la financiación de sus necesidades de gasto.

**En particular, se propone incrementar gradualmente la tarifa del impuesto al carbono, fijándola en 0,876 UVT por tonelada de $CO_2$eq en 2027, 1,23 UVT en 2028 y 1,59 UVT a partir de 2029.** Esta medida busca fortalecer progresivamente la señal de precio al carbono y promover una mayor internalización de los costos asociados a las emisiones de gases de efecto invernadero, en línea con los objetivos nacionales de mitigación del cambio climático. La gradualidad propuesta busca mitigar posibles efectos sobre la oferta energética y facilitar la adaptación de los agentes económicos a la nueva estructura tributaria, al tiempo que promueve una transición ordenada hacia una matriz energética con una mayor participación de fuentes renovables no convencionales.

**Adicionalmente, se propone que la tarifa del impuesto al carbono se actualice anualmente con un incremento equivalente al IPC más 2 puntos porcentuales.** Este ajuste responde a la brecha que aún existe entre la tarifa vigente y los referentes nacionales e internacionales de fijación de precios al carbono. Bajo este esquema, el tiempo estimado para alcanzar un valor equivalente a 3 UVT se reduciría de 175 a 69 años, acelerando significativamente la convergencia hacia niveles más consistentes con las señales de precio recomendadas por la literatura económica. Asimismo, la trayectoria gradual de crecimiento de la tarifa permitiría a los sectores productivos anticipar una mayor carga tributaria en el tiempo, facilitando la adopción progresiva de tecnologías y procesos menos intensivos en emisiones.

**Por otra parte, se propone reducir el límite de aplicación del mecanismo de no causación del 50% al 25% del impuesto al carbono para los sujetos pasivos que certifiquen su condición de carbono neutro.** Esta medida persigue el propósito de no solo aumentar el recaudo tributario, sino también de fortalecer la señal de precio que genera el impuesto y que incide en las decisiones de consumo de los agentes. De acuerdo con cifras del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con corte al 31 de marzo de 2024 se habían radicado 8.879 solicitudes de no causación, que permitieron la ejecución de 156 iniciativas de mitigación y la compensación de 102,12 millones de toneladas de $CO_2$eq. Si bien el mecanismo de no causación ha contribuido al desarrollo del mercado de carbono y a la ejecución de iniciativas de reducción de emisiones, la evidencia disponible muestra una concentración de 76% de las compensaciones en proyectos del sector AFOLU (Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra) y REDD+ ( Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal), lo que plantea retos para la diversificación de las acciones de mitigación y su alineación con las transformaciones requeridas en la matriz energética del país y con los compromisos establecidos en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC). En este contexto, la reducción del beneficio permitiría una mayor internalización de los costos asociados a las emisiones de gases de efecto invernadero, al tiempo que generaría

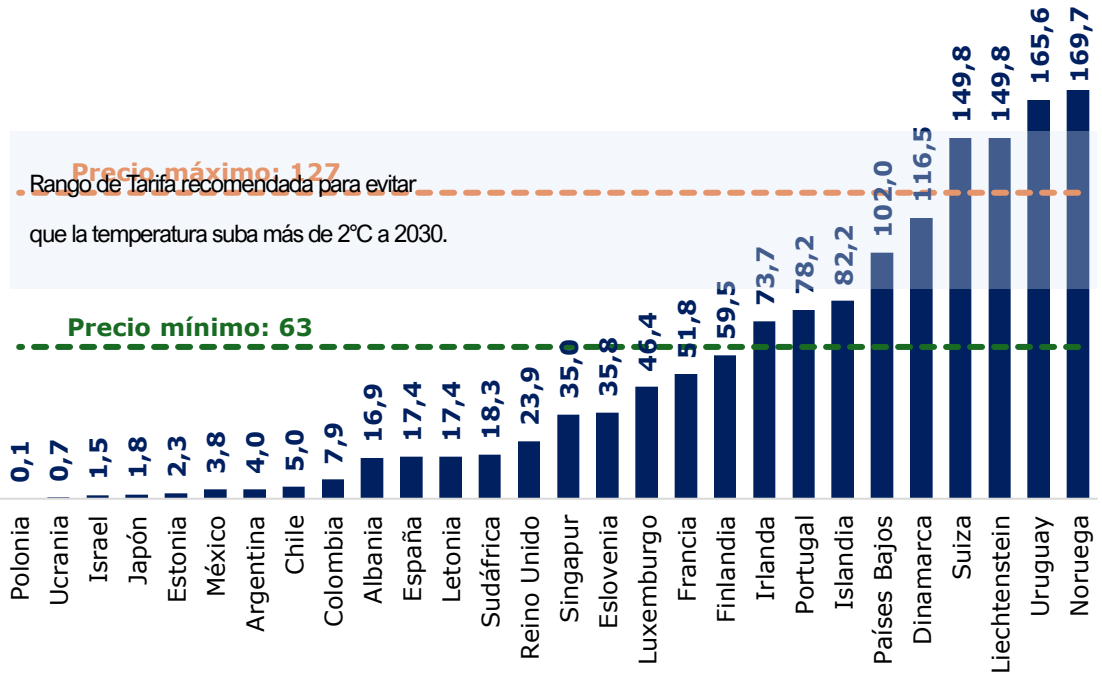
recursos adicionales para atender los riesgos climáticos existentes y fortalecer la capacidad de respuesta del Estado frente a dichos desafíos.

**En relación con la destinación de los recursos, se propone mantener las asignaciones actualmente previstas para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).** Por su parte, la eliminación del 80% de la destinación especifica otorga flexibilidad en la asignación de recursos. Esta flexibilidad permitiría al Gobierno nacional orientar dichos recursos de acuerdo con las prioridades fiscales y las necesidades ambientales, económicas y sociales del país, fortaleciendo su capacidad de respuesta frente a los distintos desafíos de política pública.

**Adicionalmente, se propone armonizar la carga tributaria aplicable a los distintos combustibles gravados, de manera que emisiones equivalentes de $CO_2$ enfrenten niveles similares de tributación.** Con este propósito, la propuesta ajusta las tarifas del impuesto al carbono para restablecer la correspondencia entre el gravamen y los factores de emisión de cada combustible. Lo anterior responde a que las modificaciones introducidas por la Ley 2277 de 2022 generaron diferencias en las tarifas efectivas de combustibles como el diésel, el gas natural y la gasolina, dando lugar a situaciones en las que combustibles con una mayor intensidad de emisiones enfrentan una carga tributaria relativamente menor. Esta situación limita la capacidad del impuesto para reflejar adecuadamente las externalidades asociadas a las emisiones de gases de efecto invernadero y debilita la señal económica que orienta las decisiones de consumo e inversión. En consecuencia, la medida propuesta fortalece el principio de proporcionalidad ambiental del impuesto, mejora la internalización del costo social del carbono y envía señales de precio más consistentes para promover la reducción de emisiones y la transición hacia fuentes energéticas de menor impacto ambiental.

**En perspectiva comparada, el incremento propuesto en la tarifa del impuesto al carbono permitiría a Colombia mantener una posición de liderazgo en América Latina en materia de fijación de precios al carbono.** Si bien algunos países de la región cuentan con tarifas superiores, como es el caso de Uruguay, estas suelen aplicarse sobre bases gravables más limitadas. Aun así, la reforma contribuiría a reducir la brecha existente entre la tarifa nacional y los niveles de precio al carbono recomendados por la literatura y los organismos internacionales para alcanzar los objetivos de mitigación del cambio climático (Gráfico 42). Asimismo, debe considerarse que los países que actualmente se ubican dentro de los rangos tarifarios recomendados corresponden, en su mayoría, a economías de altos ingresos, las cuales disponen de mayores capacidades para absorber los efectos económicos asociados a una mayor tributación sobre las emisiones. En este contexto, la propuesta representa un avance gradual y consistente hacia una señal de precio más robusta, compatible con las condiciones económicas del país.

**Gráfico 42.** Tarifas del impuesto al carbono a nivel mundial, USD




**Fuente:** Banco Mundial.

**La modificación propuesta al impuesto al carbono podría generar efectos moderados sobre algunas variables macroeconómicas, particularmente sobre el crecimiento económico y la inflación.** Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que dichos impactos serían acotados. Los principales canales de transmisión se relacionan con el aumento en el costo de los combustibles fósiles, que podría incrementar los costos de producción de los sectores con mayor intensidad energética y afectar, en alguna medida, sus niveles de actividad. No obstante, la magnitud de estos efectos depende de la sensibilidad de la demanda frente a variaciones en los precios de los energéticos. Dado que en el corto plazo las elasticidades de demanda suelen ser relativamente bajas, debido a la limitada capacidad de sustitución de combustibles fósiles por parte de hogares y empresas, es esperable que el ajuste en precios genere una reducción gradual del consumo y un impacto moderado sobre la actividad económica[129].

**De igual forma, el incremento en el precio de los combustibles podría traducirse en presiones inflacionarias tanto directas como indirectas.** Las primeras se derivan del consumo de estos bienes por parte de los hogares, mientras que las segundas obedecen al aumento de los costos de transporte y producción que pueden incorporarse parcialmente en los precios finales

[129] De acuerdo con consultorías externas contratadas por el Ministerio de Hacienda, la tarifa sugerida permite encontrar un balance entre la señal de precio necesaria para incentivar la descarbonización y la capacidad de los actores económicos de adaptarse a las nuevas condiciones, minimizando los efectos sobre el crecimiento económico.

de bienes y servicios. Sin embargo, las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda[130] indican que el efecto inflacionario asociado a las modificaciones propuestas sería reducido y transitorio, por lo que no alteraría de manera significativa la trayectoria general de los precios en la economía. En consecuencia, los beneficios ambientales y fiscales de la medida superarían ampliamente los costos macroeconómicos esperados.

**Esta medida desarrolla los deberes estatales de protección del ambiente y prevención del deterioro ambiental previstos en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política.** También responde al principio de quien contamina paga, conforme al cual los costos de prevenir y reducir los impactos ambientales deben incorporarse a las decisiones de quienes los generan. La jurisprudencia constitucional ha reconocido este principio dentro de los instrumentos económicos de protección ambiental, sin que el pago del tributo sustituya las obligaciones de prevención, mitigación y cumplimiento de la regulación ambiental.

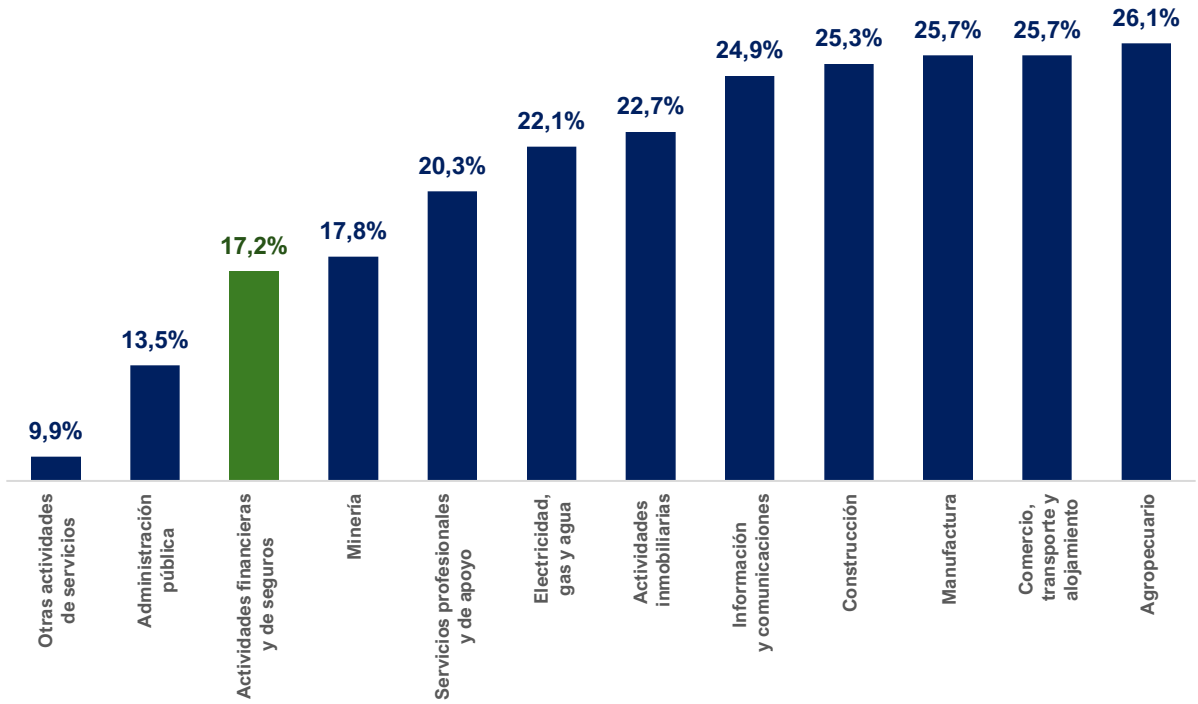
**La aplicación gradual permite conciliar el fortalecimiento del incentivo ambiental con la adaptación de los hogares y las actividades productivas.** La definición anticipada de las tarifas ofrece un horizonte conocido para planificar inversiones, ajustar procesos y evaluar alternativas tecnológicas. Esta previsibilidad resulta especialmente relevante para decisiones cuyos beneficios se materializan en varios años. La expresión de las tarifas en UVT permite, además, actualizar su valor monetario mediante una unidad propia del sistema tributario.

## 10. Prórroga de la sobretasa al impuesto sobre la renta del sector financiero

**La sobretasa al impuesto sobre la renta al sector financiero constituye un instrumento de política tributaria orientado a promover una distribución más equitativa de las cargas fiscales entre las actividades económicas.** En particular, múltiples leyes han creado este mecanismo de forma temporal, la más reciente fue la Ley 2277 de 2022 que mantiene vigente la sobretasa hasta 2027. Esta medida se fundamenta en las diferencias observadas en las tasas efectivas de tributación (TET) entre sectores económicos, así como en la capacidad contributiva de las entidades incorporadas a su ámbito de aplicación. De esta manera, se busca reducir las diferencias en las cargas tributarias efectivas y fortalecer la equidad del sistema tributario, mediante una mayor contribución de las entidades sujetas a la sobretasa, sin incrementar de manera generalizada la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas.

[130] Los efectos inflacionarios de esta medida son reducidos, y se presentan en la sección de impactos macroeconómicos del presente título.

**Gráfico 43.** Tasas efectivas de tributación por sector económico 2025




**Fuente**: Elaboración propia a partir de datos DIAN.

**Las estimaciones más recientes de las tasas efectivas de tributación permiten actualizar el diagnóstico sobre la distribución de las cargas tributarias entre sectores económicos.** De acuerdo con las estimaciones correspondientes al año gravable 2025, las entidades del sector financiero registraron una TET de 17,2%, frente al 22,4% de los demás sectores económicos[131]. Estos resultados aportan elementos para evaluar las diferencias en la tributación efectiva de las distintas actividades económicas y la pertinencia de mantener la sobretasa, considerando las particularidades de los sectores sujetos a este tratamiento y su capacidad contributiva.

**La aplicación de la sobretasa incorpora un criterio objetivo de capacidad contributiva, que permite concentrar la carga tributaria adicional en las entidades con mayores niveles de renta gravable.** En particular, se establece que los cinco (5) puntos porcentuales adicionales únicamente son aplicables a las personas jurídicas cuya renta gravable sea igual o superior a ciento veinte mil (120.000) UVT en el respectivo año gravable. Este umbral permite focalizar la medida en contribuyentes con una capacidad económica significativa, de manera que el mayor esfuerzo fiscal recaiga sobre aquellas entidades que cuentan con una mayor capacidad para contribuir al financiamiento del gasto público.

[131] Se toma la mediana de las TET de los demás sectores económicos.

**La jurisprudencia constitucional ha reconocido la equidad tributaria y la capacidad contributiva como fundamentos que permiten justificar la aplicación de la sobretasa a las entidades de los sectores financiero, asegurador y del mercado de valores.** En particular, mediante la Sentencia C-196 de 2026, la Corte Constitucional declaró exequible, por el cargo analizado, la extensión de esta medida a las entidades aseguradoras, reaseguradoras y demás sujetos de los sectores bursátil y del mercado de valores incorporados mediante la Ley 2277 de 2022. En esta decisión, la Corte precisó que, mientras la sobretasa aplicable a las instituciones financieras respondió al propósito de corregir diferencias en las cargas tributarias efectivas, su extensión a otros contribuyentes se fundamentó en la capacidad económica de estas entidades para asumir una mayor contribución fiscal.

**En este contexto, se propone prorrogar hasta el año gravable 2030 la sobretasa de cinco (5) puntos porcentuales al impuesto sobre la renta y complementarios, prevista en el parágrafo 2 del artículo 240 del Estatuto Tributario.** La medida mantendrá su aplicación a las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras y demás contribuyentes contemplados en dicha disposición, sin incrementar los puntos adicionales vigentes ni ampliar el universo de sujetos pasivos. Esta extensión permitirá preservar una fuente de ingresos tributarios durante los años gravables 2028 a 2030, periodo en el cual la sobretasa dejaría de aplicarse bajo la legislación actual. De esta manera, la medida contribuirá al fortalecimiento de los ingresos de la Nación y a la estrategia de consolidación fiscal del Gobierno nacional, manteniendo una contribución adicional de las entidades sujetas a este tratamiento tributario.

**La prórroga de la sobretasa se complementa con la eliminación de su destinación específica, en línea con el propósito de reducir las inflexibilidades en la asignación de los recursos públicos.** Actualmente, la legislación establece que el recaudo correspondiente a tres (3) de los cinco (5) puntos porcentuales adicionales debe destinarse a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria[132]. En concordancia con las medidas contempladas en el presente Proyecto de Ley, se propone eliminar esta destinación, de manera que los recursos asociados a la sobretasa contribuyan a fortalecer los ingresos generales de la Nación. El Gobierno nacional mantendrá su compromiso con la inversión en infraestructura vial terciaria a través de los instrumentos presupuestales disponibles. Lo anterior permitirá ampliar la flexibilidad presupuestal para atender las necesidades de financiamiento del Gobierno nacional, conforme a las prioridades de política pública y a los objetivos de sostenibilidad de las finanzas públicas.

## 11. Equidad horizontal en el impuesto a las bebidas endulzadas

**El impuesto a las bebidas azucaradas fue implementado en Colombia con la Ley 2277 de 2022.** La implementación inicial de este impuesto en el 2022 buscó reducir los gastos de servicios médicos asociados a los efectos nocivos que causan estos productos en la salud.

[132] Según el Anexo al Mensaje Presidencial del Proyecto de PGN 2027, para 2027 se proyectan $209mm por concepto de la sobretasa del impuesto de renta a las entidades financieras destinada a la construcción de vías de la Red Vial Terciaria.

**Sin embargo, la Ley 2277 de 2022 solo incluyó dentro de la base de este impuesto las bebidas con más de cierto nivel de azúcar añadida, sin incluir las bebidas endulzadas con edulcorantes, de los cuales la evidencia es mixta en relación con sus efectos en salud.** Estudios muestran que los edulcorantes no calóricos en general alteran los microbiomas orales e intestinales afectando las respuestas glucémicas (Suez et al, 2022)[133] y aumentan significativamente el peso corporal en comparación con el azúcar (Higgins & Mattes, 2019)[134]. Específicamente para el caso de las bebidas con edulcorantes, su consumo se asocia con mayor riesgo de enfermedades cardiovasculares (Chazelas et al, 2020)[135] y circulatorias (Mullee et al, 2019)[136], de accidentes cerebrovasculares (Mossavar-Rahmani et al, 2019)[137], diabetes tipo 2 (Fagherazzi et al, 2013)[138], hipertensión (Cohen et al, 2012)[139], entre otros.

**Las enfermedades causadas por el consumo de este tipo de productos, además de afectar el bienestar de la población, implican un mayor gasto público para el sistema de salud.** De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, el gasto estimado de la atención en salud para enfermedades no transmisibles ascendió a más de $6 billones, donde la diabetes tipo 2, hipertensión arterial y enfermedad renal crónica son de las más costosas[140]. Por su parte, la Federación Internacional de Diabetes publicó que en Colombia los costos de salud por persona relacionados con diabetes han aumentado de $480 dólares en el 2011 a $1.910 dólares en 2024, y el gasto total para esta enfermedad llegó el segundo año a $5,8 miles de millones de dólares[141]. Incluso, estos costos podrían llegar a representar $10,2 billones de pesos en el 2030, lo que significaría un 0,6% del PIB en 2025, que podría ser mayor teniendo en cuenta que el aumento en

[133] Suez J, et al. (2022). Personalized microbiome-driven effects of non-nutritive sweeteners on human glucose tolerance. Cell. 2022 Sep 1;185(18):3307-3328.e19. doi: 10.1016/j.cell.2022.07.016. Epub 2022 Aug 19. PMID: 35987213. Disponible en: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35987213/

[134] Higgins KA, Mattes RD. (2019) A randomized controlled trial contrasting the effects of 4 low-calorie sweeteners and sucrose on body weight in adults with overweight or obesity. The American journal of clinical nutrition 2019;109(5):1288-301

[135] Chazelas E, Debras C, Fezeu L, et al.(2020) Sugary drinks, artificially sweetened beverages and cardiovascular disease in NutriNet-Santé cohort. European Journal of Public Health 2020;30(Supplement_5):ckaa165. 573

[136] Mullee A, Romaguera D, Pearson-Stuttard J, et al. (2019) Association Between Soft Drink Consumption and Mortality in 10 European Countries. JAMA Internal Medicine 2019;179(11):1479-90 doi: 10.1001/jamainternmed.2019.2478

[137] Mossavar-Rahmani Y, Kamensky V, Manson JE, et al. (2019) Artificially sweetened beverages and stroke, coronary heart disease, and all-cause mortality in the Women's Health Initiative. Stroke 2019;50(3):555-62

[138] Fagherazzi G, Vilier A, Saes Sartorelli D, Lajous M, Balkau B, Clavel-Chapelon F. (2013) Consumption of artificially and sugar-sweetened beverages and incident type 2 diabetes in the Etude Epidémiologique auprès des femmes de la Mutuelle Générale de l'Education Nationale– European Prospective Investigation into Cancer and Nutrition cohort. The American journal of clinical nutrition 2013;97(3):517-23

[139] Cohen L, Curhan G, Forman J. (2012) Association of sweetened beverage intake with incident hypertension. Journal of general internal medicine 2012;27(9):1127-34

[140] Ministerio de Salud y Protección Social. Dirección de Costos y Tarifas. Gasto estimado de la atención en salud para enfermedades no transmisibles. 2022

[141] Federación Internacional de la Diabetes. Reporte de Colombia 2000-2050. Tomado de: https://diabetesatlas.org/data-by-location/country/colombia/

la prevalencia de este tipo de enfermedades resulta en una mayor población por atender con tratamientos y medicamentos que son cada vez más costosos (Melo-Becerra et al, 2023)[142].

**La literatura expone que los impuestos son de las herramientas más efectivas para modificar comportamientos de consumo y mejorar la salud pública.** Esto, considerando que las revisiones internacionales muestran que establecer impuestos sobre estos productos conlleva a una reducción en su consumo (Miracolo et al, 2021)[143], especialmente en países de ingresos medios y bajos (Paraje et al, 2023)[144]. Incluso, este tipo de medidas tienen un mayor campo de acción e impactos más relevantes específicamente para América Latina dado el alto consumo de estos productos y la menor tasa de tributación respecto a los países de la OCDE (Cominato et al, 2018)[145].

**Ahora bien, en términos de neutralidad, el diseño actual genera retos asociados a que el impuesto da un tratamiento distinto a productos que cumplen la misma función para el consumidor y compiten en el mismo mercado.** Por una parte, las bebidas endulzadas con edulcorantes no están gravadas, aunque sustituyen directamente a las bebidas azucaradas y aunque la Organización Mundial de la Salud recomienda no usar edulcorantes sin azúcar como estrategia de control de peso ni de reducción del riesgo de enfermedades no transmisibles. Esta diferencia modifica los precios relativos a favor de una categoría de bebidas por una razón que no corresponde al objetivo de salud del tributo. En países como Sudáfrica y el Reino Unido, la entrada en vigor de impuestos que gravan solo el azúcar estuvo acompañada de una sustitución hacia bebidas con edulcorantes. Por otra parte, el tramo exento para bebidas con menos de cinco gramos (5 g) de azúcares añadidos por cada cien mililitros (100 ml) produce un salto en la carga tributaria: una bebida con 4,9 g no paga el impuesto, mientras que una con 5 g paga la misma tarifa que una con 8,9 g. Un salto de este tipo incentiva que los productos se ubiquen justo por debajo del límite, aunque la diferencia en el contenido de azúcar sea marginal.

---

[142] Melo-Becerra, L (coordinadora); Arango-Thomas, L.; Ávila-Montealegre, Ó.; Ayala-García, J.; Bonilla-Mejía, L.; Botero-García, J.; Cardona-Badillo, M.; Crispin-Fory, C.; Gallo-Montaño, D.; Granger-Castaño, C.; Guzmán-Finol, K.; Iregui-Bohórquez, A.; Ospina-Tejeiro, J.; Pinilla-Alarcón, D.; Posso-Suárez, C.; Ramírez-Giraldo, M.; Ramos-Forero, J.; Ramos-Veloza, M.; Restrepo-Tobón, D.; Restrepo-Zea, J.; Silva-Samudio, G.; Vásquez-Escobar, D. (2023). Aspectos financieros y fiscales del sistema de salud en Colombia. Ensayos sobre Política Económica (ESPE), núm. 106, octubre, Banco de la República. DOI: https://doi.org/10.32468/espe106

[143] Miracolo, A., Sophiea, M., Mills, M., & Kanavos, P. (2021). Sin taxes and their effect on consumption, revenue generation and health improvement: A systematic literature review in Latin America. Health Policy and Planning, 36(5), 790-810. https://doi.org/10.1093/heapol/czaa168

Niebylski, M. L., Redburn, K. A., Duhaney, T., & Campbell, N. R. (2015). Healthy food subsidies and unhealthy food taxation: A systematic review of the evidence. Nutrition, 31(6), 787-795. https://doi.org/10.1016/j.nut.2014.12.010

Ortún, V., López-Valcárcel, B. G., & Pinilla, J. (2017). El impuesto sobre bebidas azucaradas en España. Revista Española de Salud Pública, 90, e20007.

[144] Paraje GR, Jha P, Savedoff W, Fuchs A. (2023) Taxation of tobacco, alcohol, and sugar-sweetened beverages: reviewing the evidence and dispelling the myths. BMJ Glob Health. 2023 Oct;8(Suppl 8):e011866. doi: 10.1136/bmjgh-2023-011866. PMID: 37813440; PMCID: PMC10565262.

[145] Cominato, L., Di Biagio, G. F., Lellis, D., Franco, R. R., Mancini, M. C., & de Melo, M. E. (2018). Obesity Prevention: Strategies and Challenges in Latin America. Current Obesity Reports, 7(2), 97-104. https://doi.org/10.1007/s13679-018-0311-1

Lauer, J. A., Sassi, F., Soucat, A., & Vigo, A. (Eds.). (2023). Health Taxes: Policy And Practice. World Scientific Publishing Company. https://doi.org/10.1142/Q0365

**La propuesta busca reducir estas diferencias.** Al gravar todas las bebidas con cualquier cantidad de azúcares añadidos o edulcorantes, el impuesto trata de la misma forma a los productos que compiten entre sí, y la carga solo desaparece cuando la bebida no contiene azúcares añadidos ni edulcorantes, lo que coincide con el objetivo de salud pública de reducir el consumo de bebidas endulzadas. Esta orientación es consistente con experiencias internacionales como la de México, que desde 2026 grava tanto las bebidas con cualquier tipo de azúcares añadidos como las que contienen edulcorantes. Asimismo, el diseño de las tarifas toma como referencia las experiencias internacionales en este tipo de impuestos y busca generar incentivos para reducir el consumo de bebidas endulzadas y favorecer alternativas más saludables. Además, la propuesta mantiene la estructura vigente de tarifas específicas por volumen, el umbral de nueve gramos (9 g) y la actualización anual por UVT. Esto limita los costos de adaptación para los responsables y para la DIAN, y preserva el valor real de las tarifas.

**Por lo anterior, se propone modificar los umbrales de cobro del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas e incluir los edulcorantes en el hecho generador.** En particular, para 2028 las bebidas con menos de 9 gramos de azúcares añadidos por cada 100 ml mantendrían la tarifa del segundo tramo bajo la normativa actual, mientras que aquellas con un contenido igual o superior a 9 gramos estarían sujetas a la tarifa más alta, actualizada anualmente con el UVT. Por su parte, las bebidas con cualquier contenido de edulcorantes, se aplicaría la tarifa que corresponda con la cantidad de azúcar, por lo que aquellas bebidas sin azúcar pero con edulcorantes pagarían igualmente la tarifa del primer tramo.

**Con estas medidas, se lograría no solo disuadir el consumo de bebidas endulzadas que pueden alterar la salud de los colombianos y generar mayores presiones financieras sobre el sistema de salud, sino generar ingresos para el financiamiento de gasto público esencial.** Asimismo, dado que el mercado de bebidas ha mostrado una respuesta al impuesto vigente usando edulcorantes como alternativa principal para reducir el uso del azúcar, incluirlas dentro de los productos gravados permitiría disminuir los potenciales efectos negativos sobre la salud que tienen estos ingredientes. Por su parte, en términos fiscales, se espera un recaudo de $1,8bn adicionales a partir de 2028 por las modificaciones en el impuesto de bebidas endulzadas.

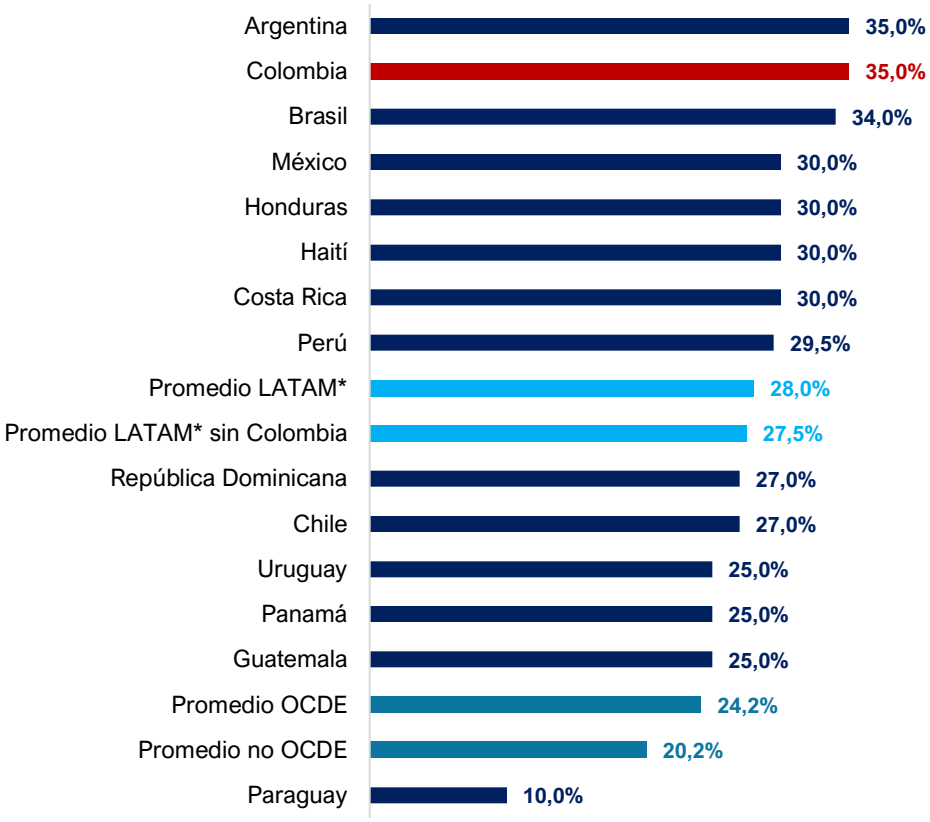
# III. Medidas para promover la economía

## 12. Reducción de tarifa del impuesto de renta a personas jurídicas

**La tarifa del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas en Colombia se mantiene en niveles elevados frente a los observados internacionalmente.** En 2026, la tarifa general estatutaria aplicable en Colombia es de 35%, frente a un promedio de 24,2% entre los países miembros de la OCDE. Esta diferencia se enmarca en una reducción de largo plazo de las tarifas corporativas a nivel internacional: entre 2000 y 2026, el promedio de los países de la OCDE pasó de 32,3% a 24,2%. Aunque esta tendencia se ha estabilizado durante los últimos años, las tarifas permanecen considerablemente por debajo de sus niveles históricos. En este contexto, Colombia

se encuentra entre las jurisdicciones con las tarifas estatutarias corporativas más elevadas (OCDE, 2026)[146].

**Gráfico 44.** Tarifas internacionales de impuesto sobre la renta corporativa 2026, %




**Nota:** * Corresponde al promedio de países LATAM incorporados en la base OCDE (14 países).
**Fuente:** Cálculos propios con base en OCDE (2026), Corporate Income Tax Rates Database. Nota: tarifas estatutarias generales del impuesto sobre la renta corporativa, incluidos los componentes subnacionales cuando corresponda. Los promedios regionales corresponden exclusivamente a los países incluidos en la gráfica y no representan el promedio de todas las jurisdicciones de América Latina y el Caribe.

**La comparación con los países de América Latina y el Caribe permite dimensionar las diferencias existentes en la tributación corporativa de la región.** Entre los 14 países incluidos en la gráfica, Colombia y Argentina registran tarifas de 35%, seguidos por Brasil (34%), mientras que economías como México y Costa Rica presentan tarifas de 30% y Chile de 27%. El promedio de los países seleccionados se ubica en 28%, cifra que disminuye a 27,5% cuando se excluye a Colombia. En consecuencia, la tarifa colombiana supera en 7,5pp el promedio de los demás países

[146] OCDE (2026). Corporate Tax Statistics 2026. OECD Publishing, París.

de la muestra regional, una diferencia inferior a los 10,8pp observados frente al promedio de los países de la OCDE.

**En este contexto, la reducción de la tributación corporativa puede favorecer la inversión al aumentar la rentabilidad después de impuestos de los proyectos productivos y reducir el costo de uso del capital.** Al gravar los rendimientos derivados de una inversión, el impuesto sobre la renta incide sobre la rentabilidad mínima requerida para desarrollar nuevos proyectos y puede reducir los recursos disponibles para financiarlos, particularmente en empresas con restricciones de acceso al crédito. La evidencia empírica es consistente con estos mecanismos: a partir de información para 85 países, Djankov et al. (2010)[147] encuentran que mayores tasas efectivas de tributación corporativa están asociadas con menores niveles de inversión agregada, inversión extranjera directa y actividad empresarial; de manera complementaria, la evidencia revisada por De Mooij y Ederveen (2008)[148] muestra que las diferencias en la tributación corporativa inciden tanto en el volumen de inversión internacional como en la elección del país en el que esta se realiza.

**Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la incidencia efectiva del impuesto no recae exclusivamente sobre los accionistas, sino también sobre los trabajadores.** Fuest, Peichl y Siegloch (2018)[149], estiman que los trabajadores soportan aproximadamente la mitad de la carga total del impuesto corporativo, con incidencia más pronunciada sobre trabajadores de baja calificación, jóvenes y mujeres. Suárez Serrato y Zidar (2016)[150], a partir de las diferencias en las tarifas estatales del impuesto corporativo en Estados Unidos, encuentran que los trabajadores soportan entre el 30% y el 35% de su incidencia económica, mientras que los propietarios de las empresas asumen cerca del 40% y los propietarios de tierras entre el 25% y el 30%. Estos resultados muestran que los efectos de la tributación corporativa se distribuyen entre distintos agentes económicos y no recaen exclusivamente sobre los propietarios del capital empresarial.

**En Colombia, la elevada carga tributaria sobre las empresas ha sido identificada de manera recurrente como una distorsión con potenciales efectos adversos sobre la inversión.** La OCDE (2022)[151] señaló que la tarifa corporativa de 35% era significativamente superior al promedio de la Organización y que, al combinarse con otros tributos empresariales como el impuesto de industria y comercio (ICA), debilitaba los incentivos a la inversión y podía generar efectos negativos sobre el crecimiento. Posteriormente, la OCDE (2024)[152] reiteró este diagnóstico y señaló que la tasa efectiva promedio de tributación corporativa en Colombia se ubicaba en 29,2% en 2021, por encima tanto del promedio de América Latina, de 24%, como del promedio de la OCDE, de 22%.

---

[147] Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R. y Shleifer, A. (2010). "The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship". American Economic Journal: Macroeconomics, 2(3), 31–64.

[148] De Mooij, R. A. y Ederveen, S. (2008). "Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings". Oxford Review of Economic Policy, 24(4), 680–697.

[149] Fuest, C., Peichl, A., & Siegloch, S. (2018). Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. American Economic Review, 108(2), 393–418. https://doi.org/10.1257/aer.20130570.

[150] Suárez Serrato, J. C., & Zidar, O. (2016). Who benefits from state corporate tax cuts? A local labor markets approach with heterogeneous firms. *American Economic Review, 106*(9), 2582–2624. https://doi.org/10.1257/aer.20141702

[151] OCDE (2022). OECD Economic Surveys: Colombia 2022. OECD Publishing, París.

[152] OCDE (2024). OECD Economic Surveys: Colombia 2024. OECD Publishing, París.

La Organización recomendó disminuir la tarifa estatutaria del impuesto sobre la renta corporativa, al tiempo que se eliminan gradualmente exenciones, descuentos y tarifas diferenciales y se desmontan otros impuestos empresariales distorsionantes.

**De igual forma, la evidencia internacional identifica un canal robusto entre la reducción de la carga tributaria empresarial y la inversión privada.** El FMI (2019)[153] ha documentado que la reducción de la carga tributaria sobre las empresas, derivada principalmente de la disminución gradual de la tarifa de renta corporativa y del reconocimiento del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital está asociado a incrementos significativos de la inversión privada y efectos positivos sobre el crecimiento de mediano plazo. Al mismo tiempo, el ejercicio estimó menores ingresos tributarios en el mediano plazo, evidenciando que los efectos positivos sobre la actividad económica no eliminan el costo fiscal asociado a estas medidas.

**En este sentido, la reducción gradual de la tarifa también es consistente con recomendaciones recientes orientadas a disminuir la carga tributaria sobre las empresas colombianas preservando los objetivos de suficiencia recaudatoria.** La OCDE (2024) señala que una disminución de la tarifa estatutaria puede acompañarse de una ampliación de la base gravable y del desmonte de otros gravámenes empresariales distorsionantes, permitiendo reducir la carga sobre nuevas inversiones y limitar simultáneamente el impacto sobre el recaudo. En la misma dirección, Fergusson y Hofstetter (2022)[154] proponen reducir gradualmente la tarifa general de renta corporativa hasta 30%, de manera paralela a una reducción gradual de exenciones y otros tratamientos preferenciales. Estas propuestas muestran que la discusión sobre la tarifa debe considerar la estructura general de la tributación empresarial y los efectos que esta genera sobre las decisiones de inversión.

**Así las cosas, el proyecto establece una reducción gradual de la tarifa general del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, con el propósito de disminuir la carga tributaria sobre la actividad empresarial y mejorar las condiciones para la inversión.** La tarifa general, actualmente ubicada en 35%, tendría una reducción de 2pp en 2027 y 2pp adicionales a partir de 2028, ubicándose en 33% en 2027 y 31% de 2028 en adelante. Esta trayectoria permite avanzar de manera gradual hacia niveles de tributación corporativa más cercanos a los observados internacionalmente.

**La reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas implica un costo fiscal directo que deberá incorporarse en la programación de ingresos del Gobierno Nacional Central.** En particular, el menor recaudo asociado a la reducción de la tarifa de 35% a 33% ascendería a $4,1bn en 2027. Para 2028, con la disminución de la tarifa al 31%, el costo fiscal aumentaría a $12,0bn a precios corrientes.

---

[153] FMI (2019). Colombia: Selected Issues. IMF Country Report No. 19/107. El ejercicio corresponde a una simulación del conjunto de medidas de la Ley de Financiamiento de 2018 y no permite atribuir la totalidad del efecto estimado a la reducción de la tarifa corporativa de manera aislada.

[154] Fergusson, L. y Hofstetter, M. (2022). El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma. Documento CEDE No. 37, Universidad de los Andes; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Desde el punto de vista jurídico, la norma fija expresamente la tarifa aplicable a cada año gravable y permite conocer con anticipación uno de los elementos esenciales del tributo.** Esa definición favorece la certeza tributaria y la planeación de los contribuyentes. Su aplicación a partir de períodos gravables posteriores a la entrada en vigencia de la ley guarda concordancia con las reglas de los artículos 338 y 363 de la Constitución sobre los impuestos de período y la irretroactividad tributaria. Por ello, debe verificarse que la ley entre en vigencia antes del inicio del año gravable 2027.

## 13. Eliminación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso

**El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes fue creado por la Ley 2277 de 2022.** Se creó como un instrumento económico orientado a corregir las externalidades ambientales asociadas al consumo y disposición de estos materiales. El tributo se causa por la venta, el retiro para consumo propio o la importación de productos plásticos de un solo uso empleados para envasar, embalar o empacar bienes y se liquida con base en el peso, expresado en gramos, del envase, embalaje o empaque. Su diseño buscaba incorporar parcialmente los costos ambientales asociados al uso de estos plásticos en las decisiones de producción y consumo, incentivar la sustitución por materiales alternativos y promover el uso de plástico reciclado y los esquemas de economía circular.

**No obstante, la implementación del impuesto ha evidenciado dificultades jurídicas, operativas y administrativas que limitan su capacidad para cumplir de manera efectiva los objetivos ambientales que motivaron su creación.** Estas dificultades se relacionan, principalmente, con la determinación de los sujetos responsables y del hecho generador, la aplicación del impuesto sobre exportaciones e importaciones, la medición de la base gravable, la operatividad del mecanismo de no causación y la coexistencia del tributo con otras obligaciones ambientales aplicables a fabricantes e importadores. En conjunto, estos elementos han incrementado la complejidad del sistema tributario y han generado costos de cumplimiento y fiscalización que deben ser contrastados con el recaudo y con los resultados ambientales atribuibles al impuesto.

**La aplicación del tributo también ha enfrentado problemas de certeza y seguridad jurídica derivados de la configuración original de sus elementos esenciales.** La Sentencia C-506 de 2023 de la Corte Constitucional identificó una falta de correspondencia entre el hecho generador y el sujeto pasivo en la redacción aprobada del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022. Esta circunstancia dio lugar a la declaratoria de inexequibilidad de parte de la disposición, ante la existencia de una ambigüedad que impedía determinar adecuadamente las obligaciones de los sujetos involucrados. Aunque las decisiones judiciales posteriores han permitido precisar algunos de sus elementos, la implementación del impuesto ha requerido interpretaciones administrativas y ajustes que evidencian las dificultades de su diseño inicial.

**La contribución fiscal del impuesto debe evaluarse frente a los costos administrativos asociados con su determinación, declaración, fiscalización y recaudo.** A diferencia de tributos

que se liquidan sobre valores claramente identificables en las operaciones económicas, la base gravable de este impuesto corresponde al peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso. Esto exige identificar individualmente los materiales sujetos al gravamen, establecer su peso y diferenciar los componentes plásticos de otros materiales utilizados en la presentación del producto, incluso cuando el empaque forma parte de un bien terminado o ha sido incorporado en el exterior. Esta característica genera cargas de información y trazabilidad para los contribuyentes y dificulta las labores de verificación de la administración tributaria.

**Desde su entrada en aplicación, el tributo ha mantenido una participación marginal dentro de los ingresos tributarios administrados por la DIAN.** De acuerdo con las cifras de recaudo, el impuesto generó ingresos por $65 mil millones en 2024 y $82 mil millones en 2025. Aunque estas cifras muestran un incremento nominal durante el periodo, su participación en el total de ingresos tributarios fue de apenas 0,02% en 2024 y 0,03% en 2025[155]. Por tanto, el crecimiento del recaudo no modifica su baja relevancia dentro de la estructura tributaria nacional.

**Por otro lado, la pertinencia del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso debe evaluarse considerando que Colombia ya cuenta con un marco regulatorio integral para reducir la producción y el consumo de estos materiales.** En particular, la Ley 2232 de 2022 estableció medidas orientadas a su sustitución gradual por alternativas sostenibles y al cierre de sus ciclos, con fundamento en los principios de prevención, precaución, progresividad, responsabilidad compartida y Responsabilidad Extendida del Productor, previstos en sus artículos 1, 2 y 3. Asimismo, los artículos 4, 5 y 6 de dicha ley dispusieron la prohibición gradual de introducir en el mercado, comercializar y distribuir determinados productos plásticos de un solo uso, con plazos diferenciados según las condiciones técnicas requeridas para su sustitución y con excepciones asociadas, entre otras, a razones médicas, sanitarias, de inocuidad y a la inexistencia de alternativas con un menor impacto ambiental.

**Este marco comprende, además, obligaciones directamente vinculadas con la recuperación, el aprovechamiento y la reincorporación de los residuos plásticos a los procesos productivos.** El artículo 17 de la Ley 2232 de 2022 dispone que los productos no comprendidos en las prohibiciones deben incorporarse en esquemas de economía circular y de Responsabilidad Extendida del Productor, articulados con los instrumentos de gestión posconsumo de envases y empaques, y establece metas progresivas de contenido reciclado, recolección y aprovechamiento para determinados productos. A su vez, el artículo 18 contempla mecanismos como la Acción 100 y la Acción 110, mediante los cuales los agentes deben recuperar y aprovechar cantidades equivalentes al 100% o, bajo determinadas condiciones, al 110% del plástico puesto en el mercado. Estas disposiciones se complementan con los planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques regulados por la Resolución 1407 de 2018 y sus modificaciones, por lo que fabricantes e importadores ya deben asumir obligaciones

[155]Cálculos DGPM – MHCP.

económicas, operativas y de trazabilidad orientadas a gestionar los residuos derivados de sus productos.

**De conformidad con lo anterior, se propone eliminar el impuesto nacional sobre los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, creado por los artículos 50 a 53 de la Ley 2277 de 2022.** La medida busca corregir las dificultades observadas durante su implementación, simplificar la estructura tributaria, reducir las cargas administrativas y sobre los contribuyentes que genera, fortalecer la competitividad de la industria nacional y evitar la superposición de obligaciones económicas cuya contribución ambiental adicional no ha sido suficientemente demostrada. Su adopción no implicaría el desmonte ni el debilitamiento de la política ambiental dirigida a reducir el consumo de plásticos de un solo uso, pues permanecerían vigentes las prohibiciones graduales, las metas de sustitución y contenido reciclado, los esquemas de Responsabilidad Extendida del Productor aplicables a envases y empaques, y las obligaciones de recolección y aprovechamiento previstas en la Ley 2232 de 2022. De este modo, se racionalizan los instrumentos aplicables y se prioriza el uso de mecanismos regulatorios vinculados directamente con resultados verificables de reducción y circularidad.

## 14. Capacidad de endeudamiento, titularización de rentas y vigencias futuras de las entidades territoriales

**La inversión pública de las Entidades Territoriales (ET) es hoy uno de los canales más efectivos para impulsar el crecimiento económico del país.** Entre 2020 y 2024, los gobiernos territoriales aportaron en promedio el 58% de la formación bruta de capital fijo del Gobierno General y el 35% del total de inversión a nivel nacional en obras civiles. En buena medida, son las ET quienes estructuran y ejecutan los proyectos de transporte, movilidad, renovación urbana e infraestructura social que elevan la productividad, generan empleo y dinamizan la demanda en las regiones.

**La consolidación fiscal exige que la Nación priorice su inversión. Por eso, la ley habilita a las entidades territoriales con mayor solidez fiscal para que se conviertan en un motor de inversión y crecimiento.** Considerando la situación que enfrentan las finanzas del Gobierno Nacional, junto con el ajuste fiscal que se debe implementar como parte de la estrategia de consolidación fiscal, la Nación no cuenta con el espacio fiscal para expandir la inversión pública y potenciar el crecimiento. Así, el escenario fiscal asume que en materia de inversión pública el Gobierno Nacional va a contar con un margen reducido, con niveles de inversión alrededor de sus promedios históricos o inferiores a estos niveles. Dado lo anterior, los entes territoriales tienen el potencial de convertirse en un motor de impulso al crecimiento por medio de una mayor inversión pública. Esto no implica trasladar a las entidades territoriales las presiones fiscales del Gobierno Nacional, sino reconocer que el desarrollo del país requiere la participación activa de todos los niveles de gobierno, con instrumentos que les permitan movilizar recursos adicionales para inversión.

**Este potencial viene enmarcado en un fuerte rezago que recientemente ha experimentado la inversión en obras civiles y en los niveles agregados de endeudamiento que tienen los entes territoriales.** La inversión en obras civiles pasó de representar el 5,5% del PIB en 2019 al 2,7% en 2024. Dada la alta participación en esta inversión que tienen los entes territoriales, estos gobiernos tienen el potencial que ayudar a superar este rezago, y tienen el espacio fiscal para poder hacerlo. Su endeudamiento es relativamente bajo: la deuda de las entidades territoriales fue de 2,1% del PIB en 2025. Además, las de mayor solidez fiscal cuentan con proyectos estructurados y buen acceso al crédito. Sin embargo, un límite de endeudamiento uniforme, la imposibilidad de titularizar rentas más allá del periodo de gobierno y algunas rigideces en el manejo de las vigencias futuras les impiden aprovechar ese margen.

**Las disposiciones relacionadas con el endeudamiento y la planeación financiera de los entes territoriales que hacen parte de este proyecto de ley buscan liberar ese potencial** y fortalecer el papel de los gobiernos subnacionales como actores del desarrollo económico del país, con mayor acceso al crédito para financiar proyectos de inversión. Se amplía el límite general de endeudamiento, se hacen más exigentes las condiciones de acceso al crédito para las entidades que superen los indicadores, se habilita a las entidades de categoría especial para titularizar rentas por plazos superiores al mandato del gobernador o alcalde y se flexibilizan criterios para el otorgamiento de vigencias futuras que hoy frenan la ejecución de proyectos, de manera que sean las propias entidades territoriales, con sus ingresos, las que financien y ejecuten más inversión.

### 14.1. Espacio de endeudamiento para financiar inversión

**Los límites de endeudamiento territorial cumplieron su objetivo, pero hoy restringen de más a las entidades con mayor solidez fiscal.** La Ley 358 de 1997 se expidió en plena crisis de las finanzas territoriales de finales de los noventa, y gracias a ella y a las demás normas de disciplina fiscal territorial, la deuda de las entidades territoriales se redujo del 3% del PIB en 1999 al 1,6% en 2007, y se situó en 2,1% en 2025 la deuda territorial se ha mantenido cerca del 2% del PIB. Tras la modificación a esta norma contenida en el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021, la capacidad de endeudamiento se mide con dos indicadores: solvencia (intereses/ahorro operacional ≤ 60%) y sostenibilidad (saldo de la deuda/ingresos corrientes ≤ 100%). Este último no distingue categoría, tamaño, autonomía fiscal ni calificación de riesgo.

**En la práctica, un municipio de sexta categoría tiene el mismo límite de endeudamiento que Bogotá, Medellín o Barranquilla.** Las diferencias son de fondo: los municipios dependen en promedio en un 74,3% de las transferencias de la Nación, mientras que, por ejemplo, Bogotá depende en un 22% de estos ingresos, tiene la máxima calificación crediticia nacional (AAA(col) y F1+(col), según Fitch Ratings) y su deuda no supera el 3,5% de su valor agregado. Una regla concebida para evitar comportamientos riesgosos termina frenando la inversión justamente en las entidades que concentran los grandes proyectos de infraestructura y que tienen la capacidad de pagarlos.

**Por ello, se propone ampliar el límite general del indicador de sostenibilidad del 100% al 140% de los ingresos corrientes** y mantener en 60% el indicador de solvencia para todas las entidades. La diferenciación según la capacidad de cada entidad se aplica en las condiciones de acceso al crédito cuando se superan los indicadores, en línea con las buenas prácticas internacionales que recomiendan combinar reglas cuantitativas con disciplina de mercado y controles administrativos diferenciados (BID, 2022). Los departamentos y los distritos y municipios de categorías especial a segunda podrán seguir contratando nuevas operaciones de crédito sin suscribir planes de desempeño, siempre que acrediten una calificación mínima de AA+ para crédito interno, o una calificación igual a la de la Nación y autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para crédito externo.

**Como el límite general se amplía, esta exigencia de calificación para el crédito interno se hace más estricta que la vigente.** Los distritos y municipios de categorías tercera a sexta, que en general tienen menor acceso al mercado financiero y no están obligados a contar con calificación de riesgo, seguirán requiriendo autorización del Ministerio y la suscripción de un plan de desempeño con las entidades financieras.

**Además, cuando una entidad supere cualquiera de los límites, las nuevas operaciones de crédito solo podrán financiar proyectos de inversión cuyo objeto sea la adquisición de activos no financieros,** según el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas. Así, el endeudamiento por encima de los límites generales se destina a formación bruta de capital fijo, que amplía la dotación de capital de los territorios y genera beneficios sostenidos en el tiempo.

**Estos nuevos límites siguen siendo prudentes frente a la experiencia internacional.** Varios países con reglas fiscales subnacionales admiten límites de deuda superiores al 100% de los ingresos, en rangos entre 110% y 200%, o los diferencian por nivel de gobierno. Como referencia adicional, el nivel propuesto también se ubica por debajo de la relación entre deuda bruta e ingresos corrientes que ha registrado históricamente el Gobierno Nacional Central, incluso cuando esta ha alcanzado sus niveles mínimos durante el Siglo XXI.

**Las simulaciones de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), con corte al 1ro de enero de 2026, confirman este margen de prudencia.** Llevar el límite de sostenibilidad al 140% generaría un espacio adicional de endeudamiento de $15,1 billones: $1,5 billones para los departamentos y $13,6 billones para los municipios y distritos. Incluso en el escenario hipotético en que todas las entidades usaran la totalidad de ese espacio, la deuda territorial agregada llegaría al 6,07% del PIB, por debajo del promedio de endeudamiento subnacional de los países de la OCDE (9,9% del PIB en 2021).

**Adicionalmente, se ajusta la forma de calcular los indicadores para que reflejen la capacidad real y permanente de pago de las entidades.** Los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo incluyen hoy los recursos del balance y los rendimientos financieros, que dependen de saldos de caja y de tasas de interés, y excluyen los excedentes financieros y dividendos y utilidades por otras inversiones de capital de las empresas públicas, que en muchos casos son flujos

recurrentes. Como lo recomendaron la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017) y la Misión de Descentralización (2024), se excluyen los primeros y se incluyen los segundos, estos últimos solo cuando hayan sido efectivamente recaudados en cada una de las cuatro vigencias anteriores. Esto reconoce la generación recurrente de estos ingresos como señal de solidez financiera y crea incentivos para una buena gestión de los establecimientos públicos y las empresas territoriales. Además, se precisa que los indicadores se calculan sobre el sector central y sus establecimientos públicos y entidades asimiladas, es decir, sobre el mismo universo del presupuesto general de las entidades territoriales.

**Según las simulaciones de la DAF, estos ajustes no cambian sustancialmente la distribución del indicador de sostenibilidad, ni en departamentos ni en municipios y distritos,** porque en el agregado la exclusión de los recursos del balance y los rendimientos financieros se compensa con la inclusión condicionada de los excedentes, dividendos y utilidades.

### 14.2. Vigencias futuras

**Ampliar la capacidad de financiamiento no basta si las reglas presupuestales frenan la ejecución de los proyectos.** Las vigencias futuras son la herramienta que permite a las entidades territoriales planear y contratar proyectos que se ejecutan en varios años, pero algunas rigideces del marco actual desincentivan su uso y retrasan la inversión. Las propuestas contenidas en este proyecto de ley corrigen tres de ellas.

**Primero, las condiciones para la expedición de vigencias futuras ordinarias se alinean con las aplicables para el Gobierno Nacional.** La Ley 819 de 2003 exige contar para la expedición de vigencias futuras con una apropiación en la vigencia en que se autorizan del 15% del valor total solicitado. Aunque la norma no lo dice, se ha interpretado que ese 15% debe, además, ejecutarse en su totalidad en el mismo año, lo que resulta imposible cuando, por ejemplo, la contratación de un proyecto de inversión se adjudica por un valor inferior al previsto en la apropiación. Se propone que el requisito pueda cumplirse por un valor inferior una vez registrado el compromiso, siempre que se soporte en el cronograma de ejecución física y el plan de flujo de caja del proyecto, y sin afectar su financiación total ni la capacidad de pago futura de la entidad. Así, se elimina un requisito formal que es excesivamente rígido y que puede afectar la ejecución de muchos proyectos de inversión.

**Segundo, se deja de castigar la planeación plurianual de los gastos recurrentes en el cálculo de la capacidad de endeudamiento.** La Ley 1483 de 2011 obliga a descontar de los ingresos que sirven de base para los indicadores de endeudamiento de la Ley 358 de 1997 todas las vigencias futuras otorgadas que estén financiadas con ingresos corrientes, incluso las de gastos de funcionamiento y de servicios recurrentes que la entidad asumiría en cualquier caso, como vigilancia, aseo o alimentación escolar. Esto reduce innecesariamente el espacio para endeudarse e invertir. Se propone limitar el descuento a las vigencias futuras que respalden gastos distintos a los de funcionamiento y a un listado taxativo de gastos recurrentes de inversión, de modo que el espacio de endeudamiento se destine a nuevos proyectos.

**Tercero, se garantiza la continuidad de servicios esenciales durante el cambio de gobierno.** Hoy, las restricciones para expedir vigencias futuras que comprometan recursos más allá del periodo de gobierno en curso, y en el cual se otorgan estas autorizaciones, generan restricciones de planeación plurianual que derivan en generar interrupciones en contratos esenciales e inducen la formación de reservas presupuestales y retrasos administrativos durante el empalme. Se propone habilitar la formulación de vigencias futuras ordinarias que comprometan el primer año del siguiente gobierno, exclusivamente para servicios como vigilancia, aseo, alimentación y transporte escolar, cafetería, arrendamientos y gestión documental, con ejecución máxima hasta el primer trimestre del primer año de gobierno y un tope del 20% del presupuesto. Al tratarse de mecanismos transitorios y no de proyectos de largo plazo, no se exigiría la declaratoria de importancia estratégica de estos.

**En conjunto, la propuesta permite aumentar la inversión pública sin que la Nación tenga que asumir ningún costo.** Los artículos no ordenan gasto con cargo al Presupuesto General de la Nación, no crean transferencias ni otorgan beneficios tributarios, por lo que no tienen impacto fiscal en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. La deuda adicional que contraten las entidades territoriales se pagará con sus propios ingresos, no cuenta con garantía de la Nación y deberá ser aprobada por las asambleas y concejos en el marco del Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada entidad.

**Tampoco se relaja la disciplina fiscal: se ajusta a la heterogeneidad del país.** Se mantiene el límite de 60% del indicador de solvencia, la ampliación del límite del indicador de sostenibilidad se concentra en las entidades con mayor capacidad, se permite un mayor nivel de endeudamiento por encima de los límites para algunas entidades territoriales, siempre y cuando el mercado y las calificadoras de riesgo respalden su capacidad financiera por medio de la calificación crediticia y las flexibilizaciones en los requisitos para otorgar vigencias futuras se circunscriben a listas taxativas de gastos, con límites de plazo y monto. Así, la disciplina de mercado y los controles de responsabilidad fiscal vigentes siguen protegiendo la sostenibilidad de las finanzas territoriales.

**En síntesis, estos artículos convierten la capacidad fiscal de las Entidades Territoriales en un motor de mayor inversión y crecimiento.** En un momento en que la Nación tiene poco margen para invertir, habilitar a departamentos, distritos y municipios con finanzas sólidas para financiar y ejecutar sus proyectos es una forma eficaz de impulsar la reactivación económica desde los territorios, con reglas prudentes y sin comprometer los recursos de la Nación.

### 14.3. Titularización de rentas de entidades territoriales

**La modificación busca ampliar los instrumentos de financiación de las entidades territoriales con mayor capacidad fiscal e institucional.** Para ello, les permite titularizar rentas por plazos superiores al mandato del gobernador o alcalde, con condiciones que garanticen que los recursos se destinen a inversión y que se preserve la autonomía presupuestal de las administraciones futuras.

**Hoy el artículo 76 de la Ley 617 de 2000 prohíbe titularizar rentas territoriales por un periodo superior al mandato del gobernante.** La norma busca evitar que un gobierno comprometa de manera prolongada los ingresos de sus sucesores. Sin embargo, también limita un instrumento que permite anticipar flujos futuros de ingresos para ejecutar proyectos en el presente, acceder al mercado de capitales y complementar el crédito público tradicional. El artículo 278 de la Ley 1955 de 2019 ya reconoció su utilidad: autorizó a ciertos municipios y distritos a titularizar mayores recaudos futuros del impuesto predial para financiar infraestructura de renovación urbana, por fuera de esta prohibición.

**La propuesta mantiene la restricción general y habilita solo a los departamentos, distritos y municipios de categoría especial para titularizar rentas por plazos superiores al mandato**. Cada operación requerirá autorización previa de la asamblea o del concejo y deberá cumplir tres condiciones:

- **Destinación a inversión estratégica.** Los recursos solo podrán financiar proyectos que desarrollen la parte estratégica del plan de desarrollo vigente y estén incluidos en el plan operativo anual de inversiones. Así, el adelanto de ingresos futuros se destina a las principales apuestas de desarrollo del territorio.
- **Límite al compromiso de rentas futuras.** Las operaciones no podrán comprometer más del 10% de los flujos futuros de recaudo de las rentas propias de la entidad en ninguna de las vigencias que cubra la operación. Las administraciones siguientes conservan así un margen amplio de sus ingresos para atender sus competencias y prioridades.
- **Tratamiento frente a los indicadores de endeudamiento.** Estas operaciones no computarán en los indicadores de endeudamiento y capacidad de pago, porque se estructuran sobre flujos futuros de ingresos y se diferencian del crédito público convencional.

## 15. Modificación del impuesto al patrimonio y delimitación de su vigencia

**La iniciativa propone modificar el impuesto al patrimonio mediante el incremento del umbral a partir del cual se genera la obligación tributaria, el ajuste de los rangos tarifarios y la delimitación de su vigencia hasta 2030.** Esta modificación busca conciliar la necesidad de preservar ingresos fiscales durante el proceso de consolidación de las finanzas públicas con el propósito de reducir las distorsiones asociadas a la tributación recurrente sobre la acumulación de capital. De esta manera, se plantea una transición hacia un esquema tributario que favorezca el ahorro y la inversión, manteniendo una contribución durante el período de ajuste fiscal.

**La tributación recurrente sobre el patrimonio plantea desafíos de eficiencia económica, particularmente cuando se adiciona a otros gravámenes sobre las rentas del capital.** A diferencia de la tributación sobre los ingresos, el impuesto al patrimonio recae sobre un acervo de riqueza acumulada, independientemente de los rendimientos efectivamente generados por los activos. En consecuencia, una misma tarifa patrimonial puede representar una carga efectiva considerablemente mayor sobre activos de baja rentabilidad y reducir el rendimiento después de

impuestos asociado a su tenencia. Este efecto adquiere especial relevancia cuando el gravamen se combina con la tributación sobre las utilidades empresariales, los dividendos y las ganancias ocasionales, al incrementar la carga tributaria conjunta sobre el capital, dependiendo de la composición del patrimonio y de la naturaleza de los rendimientos obtenidos.

**La experiencia internacional evidencia la importancia de considerar estas distorsiones en el diseño de los impuestos recurrentes sobre el patrimonio.** De acuerdo con la OCDE (2018)[156], mientras doce países de la Organización aplicaban impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto de las personas en 1990, para 2017 únicamente cuatro los mantenían. Las decisiones de eliminación estuvieron asociadas principalmente a consideraciones de eficiencia económica, costos administrativos y dificultades para alcanzar los objetivos redistributivos. No obstante, la Organización reconoce que estos gravámenes pueden contribuir a la progresividad del sistema tributario y recomienda que, cuando coexistan con impuestos amplios sobre las rentas del capital, se establezcan umbrales de entrada elevados y tarifas moderadas para concentrar la tributación en los patrimonios de mayor magnitud y limitar sus efectos sobre el ahorro y la inversión.

**La evidencia empírica también muestra que la tributación recurrente sobre el patrimonio puede modificar las decisiones de acumulación de riqueza.** Jakobsen et al. (2020)[157] estudian la reforma tributaria de Dinamarca de 1989, que redujo sustancialmente el impuesto al patrimonio antes de su eliminación definitiva en 1997. A partir de registros administrativos y de las diferencias de tratamiento generadas por la reforma, los autores encuentran efectos significativos sobre la evolución de la riqueza gravable, con respuestas mayores entre los contribuyentes de mayor patrimonio. Adicionalmente, mediante un modelo estructural calibrado con la evidencia empírica, estiman que la acumulación de riqueza gravable presenta una sensibilidad considerable frente al rendimiento neto del capital en el largo plazo. Estos resultados sugieren que la tributación patrimonial puede modificar los incentivos a la acumulación de riqueza, aunque las variaciones de la base gravable pueden reflejar tanto decisiones reales de ahorro como respuestas de planificación y declaración tributaria.

**Para Colombia, la evidencia reciente también identifica respuestas significativas de los contribuyentes frente a los cambios en la tributación patrimonial.** Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha (2025)[158], utilizando información tributaria de 1993 a 2016, encuentran que las reformas del impuesto al patrimonio generaron reducciones inmediatas en la riqueza declarada, cuyos efectos persistieron incluso después de la eliminación de determinados gravámenes temporales. Los autores identifican que parte importante de estas respuestas se relaciona con la sobreestimación de pasivos, la subdeclaración de activos empresariales no reportados por terceros y, entre los contribuyentes de mayor riqueza, el ocultamiento de activos mediante entidades de difícil seguimiento en jurisdicciones extranjeras. Aunque estos resultados no

[156] OCDE (2018). The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD. OECD Tax Policy Studies, No. 26. OECD Publishing, París.
[157] Jakobsen, K., Jakobsen, K., Kleven, H. y Zucman, G. (2020). Wealth Taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence From Denmark.
[158] Londoño-Vélez, J. y Ávila-Mahecha, J. (2025). Behavioural Responses to Wealth Taxation: Evidence from Colombia.

permiten atribuir directamente las variaciones del patrimonio declarado a cambios equivalentes en la inversión o en el capital productivo, evidencian la sensibilidad de la base tributaria frente al diseño del impuesto.

**Las evaluaciones del sistema tributario colombiano también han identificado posibles efectos de la imposición patrimonial sobre el financiamiento y la inversión.** La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015)[159] advirtió que el impuesto a la riqueza, en interacción con los demás gravámenes sobre el capital vigentes en ese momento, generaba desincentivos adicionales para la inversión, particularmente para las empresas sujetas simultáneamente al impuesto sobre la renta, la sobretasa del CREE y las restricciones al descuento del IVA sobre bienes de capital. Más recientemente, Peydró et al. (2025)[160] analizan la reforma de 2010 que incorporó nuevas pequeñas y medianas empresas al impuesto al patrimonio y encuentran que las firmas afectadas enfrentaron condiciones crediticias más restrictivas, acompañadas de reducciones relativas en la inversión y la acumulación de capital. En particular, estiman diferencias negativas de 9,3pp en la inversión y de 4,2pp en la acumulación de capital de las empresas afectadas frente al grupo de comparación. Si bien estos resultados corresponden a un impuesto empresarial causado una sola vez en 2011, cuyo pago se distribuyó entre 2011 y 2014, y no pueden extrapolarse mecánicamente a la tributación patrimonial anual de las personas naturales, aportan evidencia sobre los mecanismos mediante los cuales estos impuestos pueden incidir en las condiciones de financiamiento y las decisiones de inversión.

**En este contexto, la propuesta busca reducir la carga tributaria recurrente sobre el patrimonio sin renunciar a su contribución temporal a las finanzas públicas.** El régimen permanente introducido mediante la Ley 2277 de 2022 establece como hecho generador la posesión, al primero de enero de cada año, de un patrimonio líquido igual o superior a 72.000 UVT y contempla, a partir de 2027, tarifas marginales de 0,5% y 1,0% para los tramos gravados. La modificación propone elevar el umbral del hecho generador a 95.500 UVT, lo que, tomando como referencia la UVT de 2026, equivale a aumentar el umbral de patrimonio líquido a partir del cual se configura el hecho generador de aproximadamente $3.771mm a $5.002mm. Este ajuste permite concentrar la obligación tributaria en patrimonios más elevados y reducir la carga sobre contribuyentes que, pese a contar con una riqueza significativa, pueden enfrentar restricciones de liquidez o mantener una proporción importante de sus activos destinada a actividades productivas. Ahora bien, el patrimonio líquido que determina el hecho generador debe distinguirse de la base gravable utilizada para liquidar el impuesto, cuya depuración continuará sujeta a las reglas particulares previstas en el Estatuto Tributario.

**La modificación de la estructura tarifaria complementa el incremento del umbral de entrada y preserva la progresividad del gravamen**. En particular, se propone mantener una tarifa

[159] Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público.
[160] Peydró, J. L., Rincón-Castro, H., Sarmiento, M. y Granados, A. (2025). Wealth Taxes and Firms' Capital Structures: Credit Supply and Real Effects. Borradores de Economía No. 1316. Banco de la República.

marginal del 0% para bases gravables de hasta 95.500 UVT, aplicar una tarifa del 0,5% sobre el tramo comprendido entre 95.500 y 145.500 UVT y conservar una tarifa marginal del 1,0% para el excedente de este último límite. Frente al régimen previsto a partir de 2027, ambos umbrales aumentan en 23.500 UVT, manteniendo una amplitud de 50.000 UVT para el tramo gravado al 0,5%. Esta estructura permite reducir la carga tributaria frente al régimen vigente para las bases gravables superiores al nuevo umbral, conservar la continuidad en la liquidación del impuesto y mantener una diferenciación de las tarifas marginales según el patrimonio de los contribuyentes.

**La delimitación temporal del impuesto constituye un componente central de la propuesta, al establecer que su aplicación se mantendrá hasta el año gravable 2030.** Esta decisión reconoce la necesidad de preservar ingresos tributarios durante el proceso de consolidación fiscal, pero evita mantener indefinidamente una carga recurrente sobre la acumulación de capital. La definición expresa de un horizonte de aplicación permite que los contribuyentes incorporen esta obligación en sus decisiones de ahorro e inversión, al tiempo que establece una transición hacia un sistema tributario con menor dependencia de los gravámenes recurrentes sobre el patrimonio. De esta manera, la temporalidad de la medida busca compatibilizar las necesidades de financiación de corto y mediano plazo con la mejora de las condiciones para la formación de capital y el crecimiento económico.

**La modificación propuesta implica un menor impuesto liquidado frente al régimen permanente actualmente previsto, aunque permite conservar esta fuente de ingresos durante el período de transición.** De acuerdo con las estimaciones, el incremento de los umbrales y la nueva estructura tarifaria generarían una reducción del recaudo de $432mm en 2027, $451mm en 2028, $466mm en 2029 y $480mm en 2030. En conjunto, el efecto estimado ascendería a $1.829mm durante el período 2027-2030. Estas estimaciones corresponden al efecto de la modificación de la estructura tarifaria frente al régimen actualmente previsto, sin incluir el impacto fiscal de la terminación del impuesto a partir de 2031.

## 16. Modificación de la metodología de la tasa mínima de tributación

**La iniciativa propone modificar el ámbito de aplicación de la tasa mínima de tributación del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, con el propósito de concentrar este mecanismo en las entidades pertenecientes a grandes grupos multinacionales.** La modificación busca aproximar la cobertura del gravamen a los parámetros establecidos en el marco del impuesto mínimo global de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), preservando una tributación mínima del 15% para los contribuyentes comprendidos en su ámbito de aplicación. De esta manera, se plantea una focalización del impuesto que permita reducir las cargas tributarias y administrativas de las empresas excluidas, sin alterar su obligación de determinar y pagar el impuesto sobre la renta conforme al régimen ordinario que les resulte aplicable, ni limitar las facultades de fiscalización y control de la administración tributaria.

**La tasa mínima de tributación fue incorporada mediante la Ley 2277 de 2022 como un mecanismo para garantizar una contribución mínima de determinados contribuyentes del impuesto sobre la renta.** El parágrafo 6 del artículo 240 del Estatuto Tributario establece que la Tasa de Tributación Depurada (TTD), calculada como la relación entre el impuesto depurado y la utilidad depurada, no puede ser inferior al 15%. Cuando el resultado de esta relación se encuentra por debajo del porcentaje establecido, el contribuyente debe liquidar un impuesto adicional para alcanzar el mínimo previsto. Este mecanismo busca limitar los efectos de la acumulación de beneficios tributarios sobre la contribución efectiva de las empresas y fortalecer la equidad horizontal del sistema tributario.

**No obstante, el ámbito de aplicación de la TTD en Colombia es más amplio que el previsto en las reglas internacionales de tributación mínima para grupos multinacionales.** Mientras que el esquema desarrollado por la OCDE se concentra en grupos multinacionales que superan determinados umbrales de ingresos consolidados, la legislación colombiana extiende la obligación de calcular la TTD a los contribuyentes comprendidos en los artículos 240 y 240-1 del Estatuto Tributario, con independencia de su tamaño o pertenencia a un grupo multinacional, salvo las exclusiones expresamente previstas. Esta diferencia implica que empresas cuya actividad económica se desarrolla exclusivamente en el mercado nacional deban aplicar un mecanismo de tributación mínima construido sobre una medida de utilidad financiera depurada, aun cuando no participen de las estructuras de operación internacional que motivaron el desarrollo del impuesto mínimo global.

**La amplitud de este régimen puede generar cargas tributarias y administrativas que resultan especialmente relevantes para los contribuyentes que no pertenecen a grandes grupos multinacionales, entre ellos las empresas de menor tamaño.** La determinación de la TTD exige conciliar los resultados financieros y fiscales, identificar las partidas que integran el impuesto y la utilidad depurados y verificar si corresponde liquidar un impuesto adicional. Estas obligaciones requieren procedimientos de cálculo y verificación que pueden incrementar los costos de cumplimiento, incluso cuando su aplicación no genere una obligación tributaria adicional. Asimismo, las diferencias entre el reconocimiento contable y fiscal de determinadas operaciones que pueden tener un origen distinto al uso de beneficios tributarios pueden ocasionar resultados distintos entre la tributación ordinaria y la mínima, con posibles efectos sobre la liquidez y la disponibilidad de recursos de las empresas.

**La jurisprudencia constitucional ha reconocido la validez de la tasa mínima de tributación y la facultad del legislador para establecer sus elementos y condiciones de aplicación.** En la Sentencia C-488 de 2024, la Corte Constitucional declaró exequibles, por los cargos examinados, la utilización de la utilidad contable como componente de la fórmula de depuración y las reglas de cálculo previstas para los grupos empresariales. La Corte consideró que estas disposiciones constituyen mecanismos admisibles para aproximar la capacidad contributiva y limitar los efectos de la elusión tributaria.

**La experiencia internacional ofrece un referente para delimitar la aplicación de los mecanismos de tributación mínima a los grandes grupos multinacionales.** El Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios (BEPS) desarrolló las reglas GloBE del Pilar Dos, orientadas a asegurar una tributación efectiva mínima del 15% de los beneficios de los grandes grupos multinacionales. De acuerdo con el artículo 1.1 de estas reglas, el mecanismo se aplica a las entidades integrantes de grupos multinacionales cuyos ingresos consolidados sean iguales o superiores a €750 millones en al menos dos de los cuatro ejercicios fiscales inmediatamente anteriores. Este umbral permite concentrar la aplicación del sistema en grupos de gran magnitud, atendiendo a la naturaleza internacional de sus operaciones y a los objetivos de coordinación tributaria entre jurisdicciones (OCDE, 2021)[161].

**La literatura económica también destaca la importancia de equilibrar los objetivos de recaudo y equidad con los efectos de la tributación mínima sobre las decisiones empresariales.** El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2023)[162] señala que los mecanismos de tributación mínima internacional pueden contribuir a reducir el traslado artificial de beneficios y la competencia tributaria entre jurisdicciones, aunque también pueden generar efectos sobre los incentivos a la inversión. En la misma línea, Brun et al. (2025)[163], mediante estimaciones para la Unión Europea, encuentran que la implementación del impuesto mínimo global podría incrementar el recaudo del impuesto sobre la renta corporativa en aproximadamente 7,1% en el corto plazo, con resultados similares en el largo plazo una vez considerados los efectos sobre la actividad económica. Aunque estas estimaciones corresponden al sistema de tributación mínima internacional y no constituyen una evaluación de la TTD colombiana, evidencian la importancia de preservar los objetivos de recaudo y control de la erosión tributaria mediante un diseño que considere los efectos económicos y administrativos de su aplicación.

**En este contexto, la modificación propuesta establece que la tasa mínima de tributación se aplique a las entidades controlantes residentes en Colombia y a las filiales, subsidiarias, sucursales o establecimientos permanentes ubicados en el territorio nacional que pertenezcan a grupos multinacionales cuyos ingresos consolidados alcancen el umbral de €750 millones.** De acuerdo con el articulado, esta condición se verificaría utilizando los ingresos consolidados registrados en los estados financieros de la entidad controlante durante el año gravable inmediatamente anterior, expresados en pesos colombianos para los grupos con entidad controlante residente en Colombia o en la moneda local del país de residencia de la entidad controlante para los grupos del exterior, utilizando la tasa de cambio promedio del mes de diciembre inmediatamente anterior. A diferencia de las reglas GloBE de la OCDE, que consideran el cumplimiento del umbral en al menos dos de los cuatro ejercicios fiscales precedentes, la propuesta utiliza únicamente el período inmediatamente anterior. El ajuste busca aproximar el

[161] OCDE (2021). Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two). OECD Publishing, París.
[162] Fondo Monetario Internacional (2023). International Corporate Tax Reform. IMF Policy Paper No. 2023/001.
[163] Brun, L., Pycroft, J., Speitmann, R., Stasio, A. L. y Stöhlker, D. (2025). The Impact of the Global Minimum Tax on Corporate Tax Revenues: Evidence for EU Member States.

ámbito de aplicación de la TTD a los parámetros de cobertura del impuesto mínimo global, conservando la tarifa del 15% y las fórmulas vigentes para determinar el impuesto y la utilidad depurados. De esta manera, las entidades que no cumplan conjuntamente los requisitos de pertenencia a un grupo multinacional y de ingresos consolidados dejarían de estar sujetas a la TTD, sin que ello modifique su obligación de liquidar el impuesto sobre la renta conforme al régimen ordinario que les resulte aplicable.

**La delimitación del ámbito de aplicación también busca simplificar el cumplimiento tributario y reducir los costos asociados con la determinación del impuesto mínimo.** La propuesta conserva la exclusión del impuesto mínimo cuando la utilidad depurada individual o, según corresponda, la suma de las utilidades depuradas de las entidades sujetas al cálculo consolidado sea igual o inferior a cero. Esta regla es consistente con lo señalado por el Consejo de Estado en la sentencia del 23 de julio de 2026, expediente 28920, que precisó que la existencia de pérdidas contables no determina por sí sola la exclusión de la TTD, pues esta depende del resultado de la utilidad depurada.

**En conjunto, la modificación de la tasa mínima de tributación busca focalizar su aplicación en grandes grupos multinacionales, reducir las cargas tributarias y administrativas de las empresas excluidas y avanzar hacia una mayor coherencia con los parámetros internacionales de tributación mínima.** La propuesta mantiene la tarifa del 15% para los contribuyentes comprendidos en su ámbito de aplicación, al tiempo que elimina esta obligación adicional para las empresas que no cumplan los requisitos establecidos. Se estima que la modificación del ámbito de aplicación de la TTD generaría un menor recaudo de aproximadamente $515mm. Este efecto deberá distinguirse de los asociados con las modificaciones de las tarifas del impuesto sobre la renta contempladas en el mismo artículo.

## 17. Uso de excedentes del FONPET

**Actualmente, solo se permite retirar excedentes del FONPET en el sector propósito general cuando la Entidad Territorial cuenta con excedentes en este sector y ha cubierto al 100% el pasivo pensional de los sectores salud y educación.** Esta condición protege la destinación pensional de los recursos. Sin embargo, también puede mantener inmovilizados excedentes del sector Propósito General cuando los sectores salud y educación, aunque todavía no registren una cobertura del 100%, cuentan con fuentes y rendimientos estimados suficientes para financiar plenamente sus obligaciones dentro del horizonte previsto en la Ley 549 de 1999.

**La norma busca permitir a las entidades territoriales (ET) retirar una parte de los recursos excedentes del sector propósito general desde la vigencia 2027**. Lo anterior siempre que se pueda evidenciar que, de acuerdo con el plazo establecido en el artículo 1° de la Ley 549 de 1999 y la metodología técnica establecida por el Gobierno Nacional, que las ET tengan cubierto el 100% de sus pasivos pensionales o adecuadamente financiados los sectores de salud y educación, exclusivamente con las fuentes asignadas a estos sectores en el artículo 2° de la Ley 549 de 1999.

**Esta condición de que los sectores de salud y educación estén adecuadamente financiados deberá verificarse mediante una metodología técnica que determine el monto máximo anual que podrá retirar cada ET**. Dicha metodología analizaría la evolución proyectada de los ingresos y rendimientos, las obligaciones corrientes (los bonos pensionales, las cuotas partes y la nómina de pensionados), los activos y el pasivo pensional, incorporando supuestos prudentes, márgenes de seguridad por sector, límites anuales de retiro y mecanismos de revisión, ajuste o suspensión cuando se deteriore la cobertura o la suficiencia proyectada, verificando que los recursos disponibles y los ingresos proyectados sean suficientes para cubrir el 100% del pasivo pensional dentro del horizonte legal.

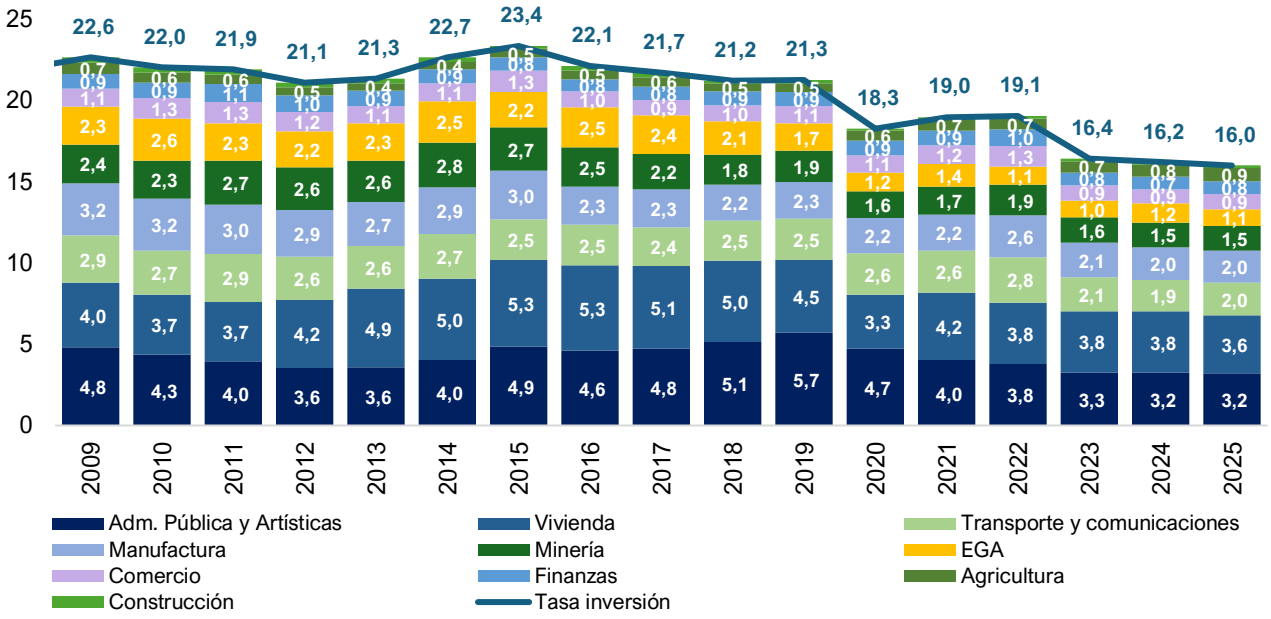
**Los recursos retirados deberán respetar la destinación establecida en las normas que regulan cada una de sus fuentes y financiar proyectos de inversión incorporados en los planes de desarrollo territorial.** Estos recursos adicionales permitirán a las ET movilizar excedentes del sector Propósito General hacia la inversión territorial y ser una fuente de crecimiento e inversión regional sin aumentar las presiones de gasto del Gobierno Nacional ni poner en peligro la sostenibilidad de la financiación de las pensiones territoriales.

# IV. Disposiciones para atracción de capitales y promoción de la inversión extranjera

## 18. Régimen Único para Generar Estabilidad Empresarial (RUGE)

**La recuperación de la inversión constituye un elemento fundamental para ampliar la capacidad productiva y sostener mayores tasas de crecimiento económico en el mediano plazo.** En Colombia, la tasa de inversión se mantiene significativamente por debajo de sus niveles históricos: entre 2022 y 2025 se ubicó en promedio en 16,9% del PIB, 5,0pps por debajo del promedio registrado entre 2009 y 2019 (22,0%). Este deterioro se ha concentrado principalmente en sectores intensivos en capital como energía, gas y agua, vivienda, minería, manufactura y transporte, los cuales explican cerca de cuatro quintas partes de la reducción observada. En respuesta a este rezago, en este proyecto de ley se incorporan medidas orientadas a mejorar las condiciones para la materialización de nuevas inversiones y la ampliación de la capacidad productiva, particularmente en actividades que requieren elevados compromisos de capital y horizontes de planeación de largo plazo.

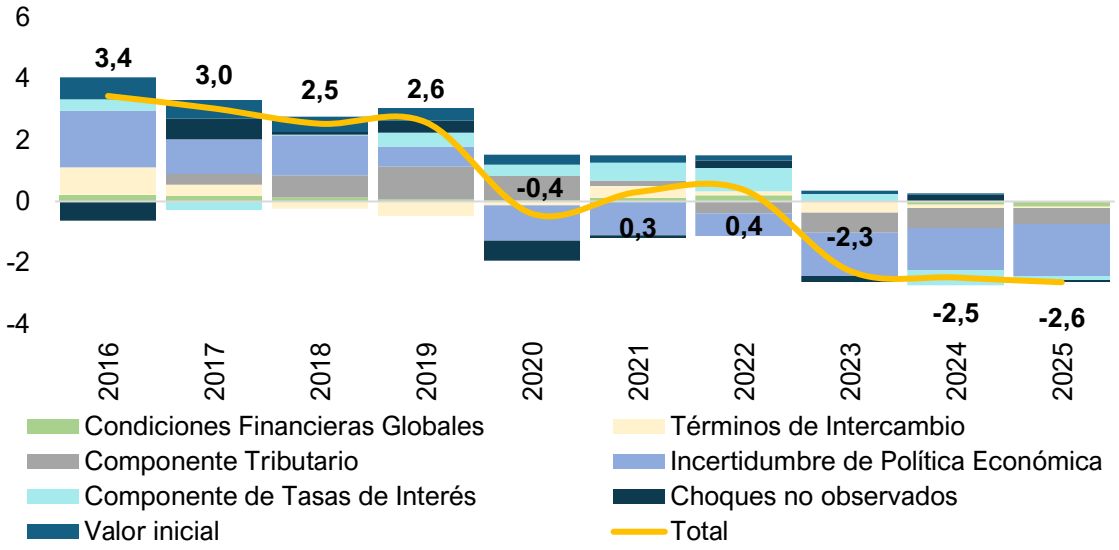
**Gráfico 45.** Tasa de inversión (pesos corrientes, %)




**Fuente:** DANE. Cálculos MHCP.

**El menor dinamismo de la inversión ha sido explicado, en buena parte, por un aumento de la incertidumbre de política económica, una mayor carga tributaria y condiciones financieras más restrictivas.** Mientras que entre 2016 y 2019 la expansión de la inversión coincidió con menores niveles de incertidumbre, un entorno tributario más favorable y condiciones de tasas de interés propicias, entre 2023 y 2025 estos factores operaron en sentido contrario. En particular, el aumento de la incertidumbre de política económica y el mayor costo tributario ejercieron una contribución negativa sobre la tasa de inversión, a lo que se sumaron unas tasas de interés más restrictivas. Este comportamiento pone de relieve la importancia de la previsibilidad del entorno económico, jurídico y tributario para las decisiones de inversión, particularmente en proyectos intensivos en capital y con horizontes de maduración prolongados.

**Gráfico 46.** Descomposición histórica de la tasa de inversión (pp)[164]



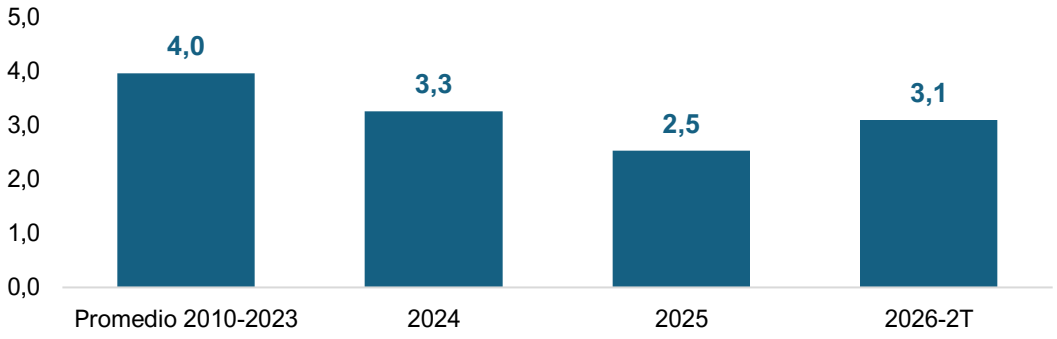

**Fuente:** DANE. Cálculos MHCP.

**Estas condiciones también se han visto acompañadas por un descenso sostenido de los flujos de entrada de inversión extranjera directa (IED) desde 2022.** En 2025, la IED se ubicó en 2,5% del PIB, su nivel más bajo desde 2010, inferior incluso a los niveles observados durante la pandemia y 2,5pps por debajo del máximo reciente alcanzado en 2022 (5,0%). La recuperación de estos flujos requiere fortalecer las condiciones para el desarrollo de proyectos de largo plazo, cuyas decisiones de localización dependen, entre otros factores, de la rentabilidad después de impuestos y de la certidumbre sobre las normas aplicables a la inversión. Al respecto, Zagler (2023)[165] encuentra que la incertidumbre jurídica en materia tributaria está asociada con menores niveles de IED y que esta relación puede intensificarse cuando las tasas de tributación empresarial del país receptor son más elevadas.

[164] La descomposición histórica se obtiene a partir de un modelo de vectores autorregresivos estructurales (SVAR), que relaciona la tasa de inversión con un conjunto de factores macroeconómicos, entre ellos la incertidumbre de política económica, el componente tributario del costo del uso del capital, las tasas de interés, las condiciones financieras externas y los términos de intercambio. A partir de los choques identificados por el modelo, se estima la contribución de cada factor a la evolución histórica de la tasa de inversión. Los componentes no explicados por estas variables se agrupan en otros choques, que pueden recoger factores regulatorios, institucionales y asociados al clima de negocios.

[165] Zagler, M. (2023). *Foreign direct investment, legal uncertainty and corporate income taxation*. International Economics, 173, 19–28.

**Gráfico 47.** Entradas de Inversión Extranjera Directa (% del PIB)




**Fuente:** Banco de la República. Cálculos MHCP.

**La IED puede favorecer el crecimiento económico mediante la formación de capital, la transferencia de tecnología y el fortalecimiento de los encadenamientos productivos.** Además de complementar los recursos nacionales para financiar la inversión, la participación de empresas extranjeras puede facilitar la transferencia de tecnología, el desarrollo de capacidades técnicas y organizacionales y la adopción de procesos productivos más eficientes. Borensztein et al. (1998)[166] encuentran que la IED constituye un vehículo de transferencia tecnológica que puede favorecer el crecimiento económico y encuentran indicios de que complementa la inversión doméstica, contribuyendo a una mayor formación de capital en la economía receptora. Asimismo, Alfaro-Ureña et al. (2022)[167] encuentran que, en Costa Rica, las empresas locales que se incorporan como proveedoras de multinacionales registran mejoras persistentes en su desempeño: cuatro años después, el empleo es 26% mayor y la productividad total de los factores entre 4% y 9% superior respecto al escenario sin esta vinculación. Esta evidencia refuerza la importancia de contar con un marco jurídico y tributario previsible que favorezca la inversión de largo plazo y la atracción de capital extranjero, cuyos beneficios pueden extenderse a las empresas nacionales mediante los encadenamientos productivos.

**Con este propósito, el Proyecto de Ley crea el Régimen Único para Generar Estabilidad Empresarial (RUGE), dirigido a atraer grandes proyectos de inversión nueva que amplíen la capacidad productiva del país y generen encadenamientos con proveedores nacionales y regionales.** Podrán acogerse los proyectos que superen un monto mínimo de inversión diferenciado por sector y que presenten su solicitud hasta 2029, sin distinción entre inversión nacional y extranjera. A cambio de compromisos verificables, el régimen combina dos elementos: la estabilidad de las reglas durante 16 años y un conjunto de incentivos tributarios y aduaneros que reducen el costo de invertir en el país.

[166] Borensztein, E., De Gregorio, J. y Lee, J. W. (1998). How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth? Journal of International Economics, 45(1), 115–135.
[167] Alfaro-Ureña, A., Manelici, I. y Vasquez, J. P. (2022). The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages. The Quarterly Journal of Economics, 137(3), 1495–1552.

**El primer elemento del RUGE es la estabilidad jurídica y tributaria.** Estos proyectos implican compromisos de capital difícilmente reversibles, que se recuperan en plazos largos, por lo que la posibilidad de que las reglas cambien durante su vida útil lleva a los inversionistas a exigir un mayor retorno para compensar ese riesgo o a aplazar la inversión. En particular, con el propósito de reducir la incertidumbre sobre la política tributaria y de esta manera impulsar el desarrollo de mega-inversiones en el país, los proyectos adheridos al RUGE mantendrán por 16 años las reglas aplicables al impuesto sobre la renta y al patrimonio que resulten relevantes para las decisiones de inversión. Así, durante este periodo, eventuales cambios adversos en estas normas no modificarían las condiciones tributarias bajo las cuales se estructuró el proyecto, dando certeza a la contraparte y asegurando que la reducción en la tarifa de renta se mantendrá en el tiempo. De esta forma, el régimen actúa sobre los dos factores con mayor peso en la viabilidad de estos proyectos, la estabilidad de las normas que determinan sus beneficios, y su rentabilidad, mediante una carga tributaria competitiva frente a la región y un menor costo de los bienes de capital.

**Se espera que estas medidas impacten de manera positiva la acumulación de capital, y representen un impulso para el crecimiento.** Una mayor incertidumbre sobre las reglas aplicables puede inducir a las empresas a posponer decisiones de inversión, particularmente cuando se trata de proyectos de largo plazo. Evidencia experimental reciente encuentra que un aumento de 1pp en la incertidumbre percibida sobre la tributación futura de las utilidades reduce aproximadamente 1,3% la inversión total planeada de las empresas (Dörrenberg et al., 2026)[168]. Para Colombia, Filippini y Zuleta (2016)[169] encuentran que la inestabilidad tributaria, aproximada mediante los cambios en el Estatuto Tributario y los conceptos emitidos por la DIAN, se relaciona negativamente con la inversión y la actividad económica. En particular, estiman que una modificación de gran magnitud en la estructura tributaria puede reducir el crecimiento económico en alrededor de 0,5pps, con efectos más pronunciados cuando estos cambios ocurren en períodos de bajo crecimiento.

**El diseño del RUGE recoge la experiencia colombiana con instrumentos de estabilidad jurídica y tributaria.** Los contratos de estabilidad tributaria introducidos en 1995 establecían una prima en puntos adicionales sobre la tarifa de renta, cuyo costo aumentaba con la rentabilidad del proyecto. Posteriormente, los contratos de estabilidad jurídica de 2005 requerían negociar individualmente las normas objeto de protección, mientras que el régimen de mega-inversiones de 2019 estableció un umbral único y elevado que limitaba su alcance en sectores con proyectos de menor escala. A partir de estos antecedentes, el Proyecto de Ley propone un esquema de estabilidad establecido directamente en la ley, con criterios objetivos de acceso y montos mínimos de inversión diferenciados por sector. Adicionalmente, contempla una prima anual equivalente al 0,1% de la inversión ejecutada acumulada, cuyo costo no depende de la rentabilidad del proyecto.

[168] Dörrenberg, P., Eble, F., Rostam-Afschar, D., Sattelmaier, M. y Voget, J. (2026). Tax Policy Uncertainty and Investment. Working Paper Series No. 255, TRR 266 Accounting for Transparency.

[169] Filippini, F. y Zuleta, H. (2016). Inestabilidad tributaria y crecimiento económico en Colombia. Documento CEDE No. 2016-04, Universidad de los Andes.

**Por su parte, los antecedentes internacionales destacan la importancia de la estabilidad de las reglas tributarias, además del nivel de las tarifas, para promover la inversión de largo plazo.** En Irlanda, la tarifa corporativa del 12,5% se ha mantenido desde 2003, respaldada por el compromiso de sucesivos gobiernos de conservarla. Incluso con la adopción del impuesto mínimo global del 15% en 2024, esta tarifa siguió aplicándose a los grupos empresariales con ingresos inferiores a 750 millones de euros, lo que contribuyó a preservar un entorno tributario previsible. En la región, el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) de Argentina, introducido en 2024, contempla estabilidad tributaria durante 30 años, un mecanismo de adhesión, la exigencia de ejecutar al menos el 40% de la inversión mínima en los primeros dos años y beneficios aduaneros para bienes de capital. En Polonia, desde 2018 se han implementado incentivos tributarios para nuevas inversiones por periodos de entre 12 y 15 años, con criterios objetivos de acceso y montos mínimos diferenciados según las condiciones económicas de cada región. Estos antecedentes constituyen referentes para el régimen propuesto, que combina estabilidad tributaria de largo plazo, criterios objetivos de acceso y compromisos verificables de inversión.

**El Proyecto de Ley establece montos mínimos de inversión diferenciados por sector, con el propósito de concentrar los beneficios en proyectos de escala significativa, sin excluir actividades con menores requerimientos de capital.** En particular, se contemplan umbrales de 8.140.000 UVT para infraestructura, energía y recursos naturales; 5.530.000 UVT para industria y economía digital; y 2.580.000 UVT para agroindustria, turismo, servicios y demás actividades elegibles. Estos montos se determinaron tomando como referencia 1,6 veces el saldo promedio de inversión extranjera directa por empresa en cada grupo sectorial, calculado con información del DANE para 2024.[170] Esta diferenciación reconoce las distintas escalas de inversión entre actividades económicas y busca ampliar el acceso al régimen de proyectos relevantes en sectores como la agroindustria, el turismo y los servicios, frente a un esquema de umbral único[171]. Asimismo, se excluyen actividades como el comercio, los servicios financieros y las actividades inmobiliarias, lo que, junto con la prohibición de acumular incentivos con otros regímenes tributarios preferenciales[172], buscan focalizar los beneficios en actividades que amplíen la capacidad productiva y reducir el riesgo de favorecer inversiones que se habrían realizado aun en ausencia del régimen.

**El segundo elemento del RUGE son los incentivos tributarios, que buscan acelerar la materialización de estas inversiones.** En particular, para las rentas asociadas a inversiones que, en el marco de los certificados de estabilidad jurídica, inicien su ejecución en 2027 o 2028, la tarifa de renta que les aplicará será de 20%. Para aquellas que inicien a partir de 2029, la tarifa será del

[170] Los cálculos utilizan información de la Encuesta Anual de Inversión Directa de 2024 del DANE. El saldo promedio de IED por empresa de cada grupo sectorial se convirtió a UVT utilizando la tasa de cambio promedio y la UVT de ese año. Los umbrales resultantes se redondearon a decenas de miles de UVT.

[171] Como antecedente, el régimen de megainversiones de la Ley 2010 de 2019 contemplaba un umbral único de inversión de 30 millones de UVT.

[172] Las exclusiones comprenden las actividades de comercio, financieras y de seguros, inmobiliarias, administración pública, hogares como empleadores y organizaciones extraterritoriales. Los beneficios no podrán acumularse con los regímenes de zonas francas, ZOMAC y ZESE, las rentas exentas del artículo 235-2 del Estatuto Tributario ni los incentivos del Decreto Legislativo 1413 de 2026.

26%. La tarifa de 20% corresponde a la misma tarifa nominal de las zonas francas, aunque se aplica a toda la renta del proyecto y no exige su ubicación en una zona franca. Adicionalmente, para estas inversiones, se contempla un régimen de depreciación acelerada de los activos fijos depreciables, de hasta 50% anual para maquinaria y equipos y de hasta 10% anual para construcciones. Este mecanismo permite adelantar las deducciones tributarias y mejorar el flujo de caja de los proyectos en sus primeros años de operación, cuando enfrentan importantes necesidades de financiamiento. Asimismo, existe evidencia empírica de sus efectos positivos sobre la inversión: Zwick y Mahon (2017)[173] encuentran que, en Estados Unidos, la depreciación acelerada incrementó la inversión de las empresas beneficiadas. Estas medidas permitirán reducir el costo del uso del capital, y fortalecer los incentivos a la inversión en el corto plazo, garantizando estabilidad en las condiciones pactadas.

**De manera complementaria, los dividendos que distribuyan los proyectos del RUGE a inversionistas no residentes tributarán a una tarifa única de 8%, frente al 20% general, con el propósito de fortalecer los incentivos a la inversión extranjera en el país.** Esta medida disminuiría la carga tributaria sobre las utilidades distribuidas y elevaría el retorno después de impuestos para los inversionistas, mejorando las condiciones para la localización de nuevos proyectos en el país y la ampliación de las operaciones existentes. En particular, al considerar conjuntamente el impuesto de renta y el impuesto sobre los dividendos, la carga tributaria sobre las utilidades distribuidas a inversionistas extranjeros se ubicaría en 26,4% para los proyectos que inicien su ejecución en 2027 o 2028[174]. En conjunto con los mecanismos de estabilidad jurídica, esta reducción contribuiría a ofrecer un entorno tributario más competitivo y previsible para la inversión extranjera de largo plazo.

**Asimismo, el impulso a estas inversiones también estaría respaldado por medidas arancelarias y de estabilidad aduanera que facilitarían la adquisición de los bienes de capital necesarios para su desarrollo.** En particular, se prevé el establecimiento de tratamientos arancelarios temporales para la importación de maquinaria, equipos, partes y repuestos sin producción nacional destinados a estos proyectos, sujetos a una destinación verificable y al cumplimiento de los compromisos comerciales internacionales de Colombia. La estabilidad de los procedimientos aduaneros protegería a los proyectos frente a cambios que incrementen sus cargas administrativas, en los términos previstos en la ley, brindando mayor certidumbre para la planeación de sus importaciones. Estas disposiciones contribuirían a reducir los costos de adquisición del capital y facilitar la ejecución de las inversiones, favoreciendo la incorporación de tecnología y la ampliación de la capacidad productiva.

**La estabilidad y los incentivos del RUGE no son gratuitos: están sujetos a contraprestaciones verificables y se pierden en caso de incumplimiento.** El proyecto deberá ejecutar la inversión comprometida dentro de los plazos establecidos, comprar a proveedores

[173] Zwick, E. y Mahon, J. (2017). Tax Policy and Heterogeneous Investment Behavior. American Economic Review, 107(1), 217–248.
[174] La carga combinada asciende a 30,3% en el RIGI de Argentina (renta de 25% y dividendos de 7%), 33,0% en Perú (29,5% y 5%) y entre 35,0% y 44,5% en Chile, según si el inversionista cuenta o no con un convenio para evitar la doble imposición.

nacionales al menos el 30% de sus bienes y servicios, una parte de ellos a mipymes o a proveedores de la región, constituir una garantía de cumplimiento, pagar la prima anual por la estabilidad y reportar anualmente sus avances. Si incumple, los incentivos se reducirán o se terminará la adhesión, con reintegro de lo dejado de pagar e intereses.

**En conjunto, las medidas de estabilidad jurídica y los incentivos tributarios contemplados en el Proyecto de Ley tienen el potencial de recuperar la inversión nacional y atraer capital extranjero.** Los certificados otorgarían mayor previsibilidad sobre las normas aplicables durante el horizonte de los proyectos, mientras que la tarifa reducida de renta, la depreciación acelerada y la menor tributación sobre los dividendos, junto con los tratamientos arancelarios previstos, reducirían los costos de inversión y mejorar sus retornos esperados. En particular, los beneficios previstos para los proyectos que inicien sus mega-inversiones en 2027 o 2028 favorecerían su materialización en el corto plazo. De esta manera, la mayor certidumbre y un tratamiento tributario más competitivo contribuirían a impulsar la formación de capital, ampliar la capacidad productiva y sostener mayores tasas de crecimiento económico en el mediano plazo.

**Desde el punto de vista constitucional, el tratamiento tributario diferencial contemplado en el Proyecto de Ley se enmarca en las facultades del legislador para establecer incentivos orientados a promover la inversión productiva y el crecimiento económico.** Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido un amplio margen de configuración legislativa en materia tributaria, sujeto al cumplimiento de los principios constitucionales, y ha señalado que el establecimiento de montos mínimos de inversión para acceder a mecanismos de estabilidad jurídica no vulnera, por sí mismo, el principio de igualdad[175]. En este sentido, el régimen propuesto establece condiciones generales y verificables de acceso, sin mecanismos de selección discrecional ni negociaciones individuales de los beneficios. Asimismo, su carácter temporal, los compromisos de inversión exigidos y las restricciones a la acumulación de incentivos buscan garantizar que el tratamiento tributario preferencial responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en línea con los objetivos de promoción de la actividad económica y la libertad de empresa previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política.

**En cuanto a su impacto macroeconómico, estas disposiciones generarían efectos positivos en inversión y crecimiento.** Estimaciones de la Vicepresidencia de la República indican que el régimen permitiría comprometer inversiones por cerca de $31 billones (USD 7.600 millones) entre 2027 y 2030 en el escenario central. Este resultado parte de supuestos sobre el número de proyectos que se acojan al régimen, su ritmo de ejecución y la proporción de inversión adicional. Dado que los proyectos de gran escala requieren varios años para su ejecución, a 2030 se habría materializado cerca de la mitad de la inversión comprometida ($14 billones), con lo que el nivel del PIB sería 0,06% superior al escenario base a 2030. Este efecto aumentaría en los años siguientes, a medida que los proyectos entren en operación y se amplíe la capacidad productiva. Adicionalmente, tomando como referencia la relación entre inversión y empleo observada en las

[175] Sentencias C-748 de 2009 y C-242 de 2006.

zonas francas permanentes especiales, la inversión comprometida en el escenario central se asociaría con cerca de 29.000 empleos directos una vez los proyectos alcancen su plena operación, como una estimación indicativa de su potencial de generación de empleo. Estos efectos sobre la actividad económica y el empleo también contribuirían a ampliar las bases tributarias y generar mayores ingresos para la Nación, favoreciendo el recaudo asociado tanto a los nuevos proyectos como al mayor dinamismo de la economía.

**En este contexto, las disposiciones contempladas en el régimen también podrían generar efectos fiscales positivos, en la medida en que contribuyan a materializar inversiones que no se habrían realizado en su ausencia.** Los beneficios tributarios aquí contemplados aplican únicamente para nuevas inversiones, por lo que el costo fiscal se mitiga por el hecho de que dichas inversiones no se darían en ausencia de la política. Así mismo, el efecto podría ser positivo debido al mayor recaudo derivado del aumento de la producción, el empleo y los ingresos de los hogares, particularmente a través de los impuestos al consumo y a la renta de personas naturales.

## 19. Normalización tributaria

### 19.1. Impuesto complementario de normalización tributaria

**El proyecto de ley propone crear, para el año gravable 2027, un impuesto complementario de normalización tributaria dirigido a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de sus regímenes sustitutivos que posean activos omitidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de dicho año.** La medida busca incorporar al sistema tributario patrimonios que no han sido debidamente revelados, depurar la información declarada y fortalecer las condiciones para el cumplimiento de las obligaciones fiscales posteriores.

**La omisión de activos, su subvaloración y la inclusión de pasivos inexistentes dificultan la identificación de la capacidad económica de los contribuyentes y limitan la efectividad del control tributario.** Sus consecuencias trascienden el período en que se produce la inexactitud, pues pueden afectar la determinación de las obligaciones fiscales de ejercicios posteriores. Por esta razón, la normalización combina un gravamen sobre los valores regularizados con la obligación de incorporar los activos en las declaraciones subsiguientes a las que esté obligado el contribuyente. De esta manera, se busca que la medida produzca efectos duraderos sobre la integridad de la información patrimonial y las bases de tributación.

**El ordenamiento colombiano cuenta con antecedentes de este instrumento.** En particular, las Leyes 1739 de 2014, 2010 de 2019 y 2155 de 2021 establecieron impuestos complementarios de normalización tributaria con reglas sobre revelación de activos, depuración de pasivos y efectos de la regularización. La propuesta retoma sus elementos centrales y establece una tarifa del quince por ciento (15%), coincidente con la prevista en la Ley 2010 de 2019. Esta tarifa busca articular una contribución sobre el patrimonio regularizado con condiciones que favorezcan su revelación e incorporación al control de la administración tributaria.

**La base gravable se determina a partir del costo fiscal de los activos omitidos o de un autoavalúo comercial respaldado técnicamente, que no podrá ser inferior a dicho costo.** Esta regla proporciona un referente verificable de valoración y evita que la determinación del impuesto dependa exclusivamente de una estimación discrecional del contribuyente. Tratándose de pasivos inexistentes, el gravamen recae sobre el valor fiscal correspondiente o el reportado en la última declaración de renta, con el propósito de someter a normalización los valores que distorsionaron la información tributaria.

**La propuesta incorpora, además, disposiciones destinadas a impedir que la utilización de estructuras jurídicas reduzca artificialmente la base gravable o dificulte la identificación del obligado a declarar.** Para ello, desconoce las estructuras creadas para transferir activos omitidos a entidades con costos fiscales sustancialmente inferiores a los de los activos subyacentes y establece reglas de transparencia respecto de fundaciones de interés privado, trusts, seguros con componente de ahorro y otros vehículos del exterior. La atribución de la obligación al fundador, constituyente u originario del patrimonio, cuando los beneficiarios estén condicionados o carezcan de control o disposición, busca evitar vacíos de declaración derivados de la configuración jurídica de estos instrumentos.

**Los efectos de la normalización sobre la comparación patrimonial, la renta líquida gravable, las sanciones y la acción penal por omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes procuran brindar certeza sobre las consecuencias de la regularización.** Su finalidad es permitir que los valores sometidos al impuesto se incorporen al sistema bajo un tratamiento definido, sin que esa misma incorporación active las consecuencias que el régimen especial expresamente excluye. De igual manera, el tratamiento del registro extemporáneo de inversiones facilita la concordancia entre la información tributaria y los registros cambiarios correspondientes. Estos efectos se acompañan de una prohibición expresa de legalizar activos de origen ilícito o relacionados con el lavado de activos o la financiación del terrorismo. Asimismo, se preservan las facultades de la DIAN para desconocer operaciones o series de operaciones que pretendan eludir las disposiciones del capítulo. Estas salvaguardas buscan asegurar que el instrumento sirva a la regularización tributaria y conserve su efectividad frente a estructuras abusivas.

**El saneamiento de activos permite actualizar el valor de bienes previamente declarados, diferentes de inventarios, mediante el sometimiento de las sumas adicionales al impuesto.** Con ello se ofrece un mecanismo de depuración patrimonial que también comprende a contribuyentes cuyos activos ya se encuentran revelados, pero figuran por un valor inferior al de mercado.

**En materia de procedimiento, se establece una declaración independiente y un plazo máximo de presentación y pago hasta el 30 de junio de 2027.** La delimitación temporal concentra la aplicación del instrumento y facilita su administración y control. A su vez, la aplicación preferente del régimen especial de normalización de activos digitales delimita el ámbito de ambos mecanismos y evita la concurrencia de tratamientos sobre los activos comprendidos en dicho régimen.

**Desde la perspectiva constitucional, la medida debe valorarse a partir del deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado en condiciones de justicia y equidad, así como de los principios que orientan el sistema tributario.** La Sentencia C-551 de 2015 reconoció, para el régimen entonces examinado, la relevancia de la actualización de la información patrimonial, la defensa de las bases gravables y la lucha contra la evasión. Este antecedente exige sustentar la propuesta en sus circunstancias específicas y ponderar sus efectos frente a quienes han cumplido oportunamente sus obligaciones. Por lo anterior, la medida se ajusta la Constitución, pues no establece una amnistía ni un desconocimiento total de las obligaciones tributarias, exigiendo en cualquier caso el pago de un impuesto que permite regularizar las situaciones de los contribuyentes que omitieron declarar sus activos.

### 19.2. Régimen de normalización de criptoactivos

**Los activos digitales plantean dificultades particulares para el control tributario.** Pueden mantenerse directamente en billeteras no custodiales, trasladarse entre redes y plataformas o incorporarse a protocolos descentralizados sin la intervención permanente de una entidad obligada a identificar al titular. Por ello, la información obtenida de intermediarios puede resultar insuficiente para relacionar una posición digital con el contribuyente que la aprovecha económicamente. La OCDE identificó precisamente esa limitación al diseñar el Crypto-Asset Reporting Framework —CARF— y ha señalado que las finanzas descentralizadas requieren desarrollo adicional de las reglas de reporte.

**El régimen propuesto persigue un objetivo que va más allá del recaudo inmediato: incorporar activos omitidos a las declaraciones tributarias y obtener, por primera vez respecto de ellos, información verificable sobre las cuentas custodiales, direcciones públicas, redes y posiciones en protocolos utilizadas por sus titulares.** Esa revelación permite vincular al contribuyente con activos que antes podían carecer de una identificación tributaria suficiente y facilita el control de las obligaciones futuras. El beneficio queda condicionado al pago íntegro del impuesto y a la entrega de información sustancialmente completa y verdadera; no ampara activos no revelados ni legaliza recursos de origen ilícito.

**La experiencia comparada respalda la conveniencia de un tratamiento específico.** Italia estableció una regularización de criptoactivos que distinguió entre la falta de reporte, sujeta a un pago del 0,5 % del valor por cada año, y los supuestos que involucraban rentas no declaradas, para los que previó un impuesto sustitutivo del 5% del valor. Su sistema de monitoreo fiscal comprende, además, criptoactivos mantenidos mediante billeteras, cuentas digitales u otros sistemas de conservación. Croacia ofrece un referente para la dimensión informativa: sus reglas recientes exigen a los prestadores de servicios de criptoactivos identificar a los usuarios y recopilar información para el reporte tributario. No se presenta este último caso como una amnistía o normalización comparable a la italiana.

**La tarifa del 5% responde al valor que el Estado obtiene a cambio de la revelación.** En estos activos, la decisión de acogerse supone identificar voluntariamente posiciones que pueden estar

fuera de los canales tradicionales de reporte y aportar datos que harán posible su fiscalización posterior. Una tarifa cercana a la de una normalización ordinaria podría reducir considerablemente el incentivo a efectuar esa revelación, especialmente cuando el contribuyente debe informar la totalidad de las billeteras y posiciones vinculadas con los activos normalizados. El 5% se aplica sobre el valor de mercado del activo, no únicamente sobre una ganancia, y se exige junto con el suministro de información que permite someterlo al control tributario en los años siguientes.

**La medida se limita a una oportunidad, a activos digitales efectivamente omitidos y a un plazo determinado.** Su finalidad es transformar posiciones difíciles de identificar en patrimonio declarado y fiscalizable.

# V. Medidas para la credibilidad y solidez fiscal

## 20. Fortalecimiento de la institucionalidad fiscal

**La sostenibilidad fiscal constituye un criterio consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.** Este criterio tiene como propósito garantizar que el Estado mantenga una posición fiscal compatible con el cumplimiento oportuno de sus obligaciones presentes y futuras, preservando su acceso a financiamiento y evitando la persistencia de desequilibrios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país (Gottschalk, 2014[176]). En este sentido, la sostenibilidad fiscal no solo está encaminada a proteger la capacidad de atender el servicio de la deuda pública en el corto, mediano y largo plazo, sino también a asegurar la provisión continua de bienes y servicios públicos, la financiación de programas sociales (Debrun et al, 2018)[177] y la capacidad de respuesta del Estado ante choques económicos, sociales o ambientales que puedan afectar el bienestar de la población.

**La garantía de este criterio requiere de marcos institucionales sólidos que promuevan la disciplina, la transparencia, la rendición de cuentas y la credibilidad en el manejo de la política fiscal.** La adopción de ciertos instrumentos de política de carácter institucional contribuye a limitar la discrecionalidad en la adopción de decisiones que puedan deteriorar de manera persistente la posición fiscal estructural del país y elevan los costos reputacionales asociados a una falta de transparencia o claridad en el manejo de la política fiscal. Asimismo, reducen la incertidumbre sobre la trayectoria futura de las finanzas públicas y favorecen la formación de expectativas por parte de hogares, empresas e inversionistas, facilitando su toma de decisiones

[176] Gottschalk, J. (2014). *Fiscal and debt sustainability*. International Monetary Fund, Fiscal Analysis and Forecasting Workshop, Bangkok, Thailand, June 16-27, 2014. https://www.imf.org/external/region/tlm/rr/pdf/aug7.pdf

[177] Xavier Debrun, Jonathan D. Ostry, Tim Willems, & Charles Wyplosz. (2018). *Chapter 4. Public debt sustainability*. En *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*. International Monetary Fund.
https://www.imf.org/-/media/files/news/seminars/2018/091318sovdebt-conference/chapter-4-debt-sustainability.pdf

(Amador et al, 2022)[178]. De igual forma, contribuyen a fortalecer la confianza de los mercados financieros en pro de unas mejores condiciones de acceso a financiamiento (Aloisio et al, 2025)[179].

**Las reglas fiscales se han consolidado como uno de los principales instrumentos para fortalecer la institucionalidad fiscal y preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas.** De acuerdo con la literatura económica, estos mecanismos están encaminados a mitigar los sesgos hacia déficits fiscales persistentes y niveles excesivos de endeudamiento mediante el establecimiento de restricciones cuantitativas sobre variables fiscales como el balance primario, el gasto público o la deuda (Aasokven et al, 2019)[180]. Asimismo, al establecer objetivos fiscales previamente definidos, mecanismos de corrección frente a posibles desviaciones y requisitos de transparencia y comunicación, las reglas fiscales también contribuyen a la predictibilidad y credibilidad en el manejo de la política económica, reforzando el compromiso de los gobiernos con la sostenibilidad fiscal de largo plazo (Aloisio et al, 2025).

**Por esta razón, durante las últimas décadas se ha registrado una tendencia creciente en la adopción de reglas fiscales.** De acuerdo con la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI)[181], más de 120 países en el mundo cuentan actualmente con al menos una regla fiscal vigente, cifra que se ha incrementado de manera significativa desde comienzos del siglo XXI. Tanto países desarrollados como economías emergentes han implementado distintos tipos de reglas fiscales, en línea con el objetivo de reforzar sus marcos de institucionalidad fiscal y su credibilidad ante los mercados, ciudadanos y demás actores económicos (Eyraud et al, 2018)[182]. Esto se ha asociado en la práctica con una mejora de los balances fiscales, una disminución de los niveles de endeudamiento y una reducción de las primas de riesgo en los países que cuentan con algún tipo de regla fiscal (Brändle et al, 2024)[183].

**A pesar de los beneficios asociados a su implementación, las reglas fiscales también han puesto de manifiesto importantes retos en su diseño e implementación.** Las primeras reglas fiscales adoptadas a nivel mundial centraron su diseño en imponer límites puntuales sobre el déficit fiscal, el gasto público o la deuda, lo cual limitó la capacidad de los gobiernos para enfrentar choques externos o reducir la prociclicidad en el manejo de su política fiscal. En esta línea, su diseño a nivel mundial migró hacia esquemas más flexibles orientados a fijar límites sobre indicadores estructurales en materia de política fiscal, balanceando los principios de simplicidad, flexibilidad y exigibilidad (Eyraud et al, 2018), necesarios dentro del proceso de programación fiscal

[178] Amador, J., de Mooij, R., Jaramillo, L., Pescatori, A., Perrelli, R., Ruan, X., Soto, M., & Tavares, M. M. (2022). Trust what you hear: Policy communication, expectations, and fiscal credibility. IMF Working Papers, 2022(36). International Monetary Fund.
[179] Aloisio, V., Miyamoto, H., & Toniolo, F. (2025). *Fiscal rules, robust correction mechanisms, and sovereign spreads* (IMF Working Paper No. 2025/195). International Monetary Fund.
[180] Aaskoven, L., & Wiese, R. (2019). How fiscal rules matter for government debt reduction: Theory and evidence.
[181] https://www.imf.org/en/topics/fiscal-policies/fiscal-rules-dataset
[182] Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., & Pattillo, C. (2018). Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability (IMF Staff Discussion Note No. 18/04). International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/sdn1804-on-second-generation-fiscal-rules.pdf
[183] Brändle, T., & Elsener, M. (2024). *Do fiscal rules matter? A survey of recent evidence*. *Swiss Journal of Economics and Statistics, 160*(11).

de mediano plazo. Asimismo, se fortalecieron los marcos institucionales introduciendo cláusulas de escape y órganos fiscales de carácter técnico e independiente. No obstante, de acuerdo con Dabla-Norris et al (2025)[184], alrededor del 40% de las economías avanzadas y cerca de dos terceras partes de las economías emergentes exceden sus propios límites fiscales, reflejando las dificultades que enfrentan los gobiernos para cumplir los objetivos impuestos, en línea con la volatilidad persistente en las condiciones macroeconómicas y financieras a las que se ven expuestas las economías.

**En este sentido, las reglas fiscales se fortalecen con el tiempo para preservar su efectividad frente a cambios en las condiciones económicas, fiscales e institucionales.** Tal y como lo señalan Caselli et al (2022)[185], la experiencia internacional ha puesto de manifiesto la necesidad de replantear y fortalecer los marcos de reglas fiscales, de manera que estos puedan responder con mayor eficacia a nuevos desafíos sin comprometer la sostenibilidad fiscal o su credibilidad. En este contexto, su evolución ha estado orientada a corregir problemas de excesiva rigidez, complejidad operativa y limitada capacidad de cumplimiento y supervisión, así como a fortalecer ciertos elementos que mostraron han funcionado. Como resultado, los diseños más recientes han buscado reforzar la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, mejorando los mecanismos de cumplimiento y preservando la supervisión de los consejos fiscales independientes.

**La regla fiscal colombiana ha evolucionado para adaptarse a los nuevos desafíos de las finanzas públicas.** La regla fiscal colombiana, creada en 2011 por medio de la Ley 1473, tuvo un diseño original basado en metas fijas graduales de consolidación, encaminadas a reducir el balance fiscal estructural[186] del Gobierno Nacional Central. No obstante, este diseño carecía de un mecanismo explícito de fijación de metas que incorporara como referencia los niveles de deuda pública, así como de un esquema delimitado de cláusula de escape que le permitiera al Gobierno nacional hacer frente a choques imprevisibles de gran magnitud, tal y como sucedió con la pandemia de Covid-19. Por esta razón, este diseño fue modificado en 2021 por medio de la Ley 2155, incorporando un mecanismo paramétrico de fijación de metas que opera sobre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE)[187], un ancla de deuda neta del 55% del PIB y un límite del 71% del PIB. Asimismo, con esa reforma se amplió la transparencia técnica en la estimación de los componentes cíclicos del balance, se delimitó de manera más clara la operatividad de la cláusula de escape y se fortaleció la institucionalidad fiscal a través de la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) como un organismo de carácter técnico e independiente, y con un equipo

[184] Dabla-Norris, E., Lam, W. R., & Roch, F. (2025, October 15). Fiscal rules foster stability as spending pressures grow. PFM Blog. International Monetary Fund. https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2025/10/fiscal-rules-stability

[185] Caselli, F., Davoodi, H., Goncalves, C., Lagerborg, A., Medas, P., Nguyen, A. D. M., & Yoo, J. (2022). The return to fiscal rules (IMF Staff Discussion Note No. 2022/002).

[186] El balance estructural correspondía al balance fiscal del GNC descontando el efecto del ciclo económico y del ciclo petrolero.

[187] Equivale al balance primario del Gobierno nacional Central, excluyendo los rendimientos financieros, el efecto de las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico.

técnico propio. No obstante, ante un nuevo panorama macroeconómico y fiscal, el diseño actual ha expuesto ciertas debilidades que requieren ser atendidas.

**En este sentido, la propuesta del Gobierno es construir sobre lo construido y agregar a la regla fiscal vigente.** El objetivo es reforzar la institucionalidad fiscal, preservando los principios rectores de sostenibilidad de las finanzas públicas y alineando los incentivos para su pleno cumplimiento. En particular, se mantiene la arquitectura institucional de la Regla Fiscal y se adicionan una serie de mecanismos que mejoran su cumplimiento. La Regla Fiscal mantendrá el límite y el ancla de deuda, y metas operativas sobre el balance primario neto estructural consistentes con la convergencia de la deuda a niveles prudentes. Se fortalece el rol del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, y se incrementan los costos del gobierno de desviarse de las metas de la Regla Fiscal.

**Las adiciones que se contemplan para la Regla Fiscal buscan incrementar la apropiación de las metas fiscales de cada gobierno, regidas por el principio de sostenibilidad fiscal, al tiempo que buscan aumentar la transparencia de las discusiones de la política fiscal**. De esta manera, los mercados, la ciudadanía y los actores políticos conocerán ex ante los compromisos fiscales de cada administración y contarán con una referencia clara para evaluar los resultados alcanzados durante cada vigencia, así como con mecanismos que faciliten la identificación y corrección de eventuales desviaciones. La propuesta también busca fortalecer el compromiso de los gobiernos con el cumplimiento de las metas fiscales al otorgarles un mayor grado de participación en su definición dentro de un marco institucional claramente delimitado, transparente y sujeto a evaluación permanente. Lo anterior favorece una mayor apropiación de los objetivos fiscales por parte de las autoridades responsables de su ejecución, fortalece la rendición de cuentas y eleva los costos reputacionales asociados a eventuales incumplimientos.

**Esta propuesta reconoce que la regla fiscal debe operar no solo como una restricción cuantitativa sobre las finanzas públicas, sino también como un marco institucional robusto que oriente las decisiones de política fiscal de manera consistente con la sostenibilidad fiscal.** En efecto, la evidencia reciente para América Latina y el Caribe destaca que la efectividad de las reglas fiscales depende en gran medida de la credibilidad que estas generan entre los agentes económicos, de la implementación consistente de sus metas y de su adecuada integración con los mecanismos de transparencia, monitoreo y rendición de cuentas (Khachatryan et al, 2026)[188]. Por esta razón, las adiciones propuestas construyen un marco robusto que exige acciones concretas de política ante escenarios que comprometan la sostenibilidad de las finanzas públicas. Con un marco institucional reforzado, la Regla Fiscal contribuye a la formación adecuada de expectativas de los agentes económicos, incentiva la estabilización y convergencia gradual de

[188] Khachatryan, A., Perrelli, R., Alvarez, C. M., Amaya, M., Bespalova, O., Gutierrez, D. A., & Nakatani, K. (2026). *Fiscal rules and medium-term fiscal frameworks in Latin America and the Caribbean: Managing new challenges* (Departmental Paper No. 2026/018). International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/publications/departmental-papers-policy-papers/issues/2026/09/11/fiscal-rules-and-medium-term-fiscal-frameworks-in-latin-america-and-the-caribbean-managing-576474

la deuda hacia niveles sostenibles y fortalece la transparencia y la rendición de cuentas a través de un mayor escrutinio técnico y democrático de las decisiones fiscales.

**En detalle, las adiciones a la Regla Fiscal contenidas en el presente proyecto de ley parten de mantener en el país una regla fiscal compuesta por un ancla y un límite de endeudamiento, complementados por metas fiscales definidas por el Gobierno nacional al inicio de cada período presidencial.** Bajo este esquema, se preserva el BPNE como indicador operativo de la regla fiscal, el límite de deuda neta de 71% del PIB y el ancla de 55% del PIB, y se agrega un mecanismo de compromiso de metas. En particular, cada administración deberá comprometer al inicio de su periodo de gobierno una trayectoria de BPNE consistente con la estabilización y convergencia de la deuda, dentro de los parámetros y principios establecidos por la regla fiscal. Estas metas se fijarán mediante decreto antes del 15 de diciembre del primer año de cada periodo constitucional, como valores mínimos vinculantes de BPNE para las cuatro vigencias siguientes, previo concepto del CARF y concepto favorable del CONFIS.

**Dichas metas tendrán como principio fundamental que deberán propender por la estabilización y convergencia de la deuda pública hacia el ancla de deuda en el mediano plazo.** Con este fin, el Gobierno deberá considerar la evolución proyectada de la deuda, los riesgos fiscales que puedan comprometer su sostenibilidad, las condiciones macroeconómicas y financieras que incidan sobre su dinámica y la distancia existente entre el nivel de deuda observado y los umbrales definidos por la regla fiscal. En particular, deberá evaluar la proximidad de la deuda neta tanto frente al ancla de deuda como al límite de endeudamiento, así como la magnitud de los ajustes fiscales requeridos para alcanzar los objetivos propuestos. Como referencia para la definición de las metas, el Gobierno nacional calculará al inicio de cada periodo, previo concepto no vinculante del CARF, el valor de BPNE que propende por la convergencia de la deuda neta al ancla. Dentro de este proceso, el CARF suministrará como insumo técnico el valor del BPNE requerido para estabilizar la deuda en los últimos niveles observados. Como parte de este proceso, el Gobierno nacional deberá publicar y presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República un documento técnico en el que sustentará la trayectoria de BPNE seleccionada, haciendo explícitos los supuestos macroeconómicos y fiscales usados en la definición de estas metas, evidenciando las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento y detallará sus implicaciones sobre el escenario fiscal del Gobierno Nacional Central.

**El valor de referencia para las metas incorpora de manera explícita las condiciones de financiamiento de la deuda.** Este valor de referencia mantiene la estructura conceptual que está detrás de la fórmula actual que establece los valores mínimos que puede tomar el BPNE. Sin embargo, a diferencia del diseño vigente, se reconoce que los valores de esta fórmula son cambiantes en el tiempo, de la mano de las condiciones macroeconómicas y financieras. Así, el balance que estabiliza la deuda en sus niveles actuales se calculará al inicio de cada periodo con base en el nivel observado y proyectado de las tasas de interés de la deuda pública, el crecimiento económico nominal y real, la inflación proyectada y la trayectoria esperada de la tasa de cambio. Así, si el costo del financiamiento aumenta frente al crecimiento de la economía, este valor de referencia se vuelve más exigente, y lo contrario ocurre cuando estas condiciones mejoran. De

esta forma, la regla responde a los determinantes de la dinámica de la deuda y no solo a su nivel observado, permitiendo reflejar de manera más transparente el efecto del nuevo entorno macroeconómico sobre el escenario fiscal.

**La definición de las metas al inicio de cada periodo de gobierno también atiende el sesgo hacia la expansión fiscal asociado a los ciclos electorales.** La literatura sobre ciclos políticos presupuestales documenta que el déficit fiscal tiende a aumentar en los años electorales, con mayor intensidad en democracias con menor trayectoria (Brender y Drazen, 2005)[189]. Con la propuesta, la meta correspondiente al último año de cada gobierno queda fijada mediante decreto con tres años de anticipación, en un momento del ciclo político en donde hay más costos reputacionales y financieros de buscar una expansión fiscal políticamente motivada, y su cumplimiento queda sujeto a los instrumentos institucionales dispuestos en la regla fiscal. Adicionalmente, una meta definida y sustentada por el propio Gobierno eleva el costo reputacional de su incumplimiento.

**En este sentido, la flexibilidad que otorga la propuesta de reforma a las decisiones de cada gobierno es acotada**. El indicador operativo, el ancla y el límite de deuda permanecen en la ley; de modo que, cada administración define únicamente la senda para cumplirlos, con base en un valor de referencia, previo concepto no vinculante del CARF y con la obligación de sustentarla ante el Congreso de la República y el público en general, haciendo transparentes las proyecciones y supuestos que sustentan las metas definidas.

**La propuesta también introduce un mecanismo de alerta temprana frente a incumplimientos previsibles.** Cuando las proyecciones fiscales indiquen, durante la vigencia en curso, que la meta de BPNE no podrá cumplirse, el Gobierno nacional deberá cuantificar la desviación esperada, explicar sus causas y precisar las medidas para corregirla en un documento técnico público, previo concepto del CARF, que se presentará ante las comisiones económicas del Congreso de la República. Este documento no exime al Gobierno del deber de adoptar las medidas necesarias para cumplir la meta. De esta forma, las desviaciones se identifican y discuten antes del cierre de la vigencia, cuando todavía es posible corregirlas, y no solo una vez se registran. De esta forma, el plan financiero reflejaría de manera transparente la situación fiscal y fortalecería la credibilidad del proceso de planeación financiera, sin que ello modifique la meta ni la obligación de corregir la desviación.

**Por medio de medidas correctivas automáticas, la propuesta fortalece la evaluación pública y democrática sobre el manejo de las finanzas públicas.** En particular, se propone la creación de una cuenta de control[190] que permita registrar de manera acumulada las desviaciones

[189] Brender, A., & Drazen, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies. Journal of Monetary Economics, 52(7), 1271–1295.

[190] Una cuenta de control es un diseño institucional que funciona como instrumento de monitoreo de las desviaciones acumuladas de la regla fiscal, sobre el cual se pueden activar mecanismos de corrección automática para mitigar el impacto fiscal de este fenómeno. Este mecanismo ha demostrado promover la disciplina fiscal en diferentes países dado que incrementa el costo reputacional del

observadas entre los resultados fiscales efectivos y las metas definidas por la regla fiscal en cada Gobierno. Cuando el saldo acumulado de la cuenta sea inferior a −0,5% del PIB, el Gobierno nacional deberá presentar al Congreso de la República, a más tardar el 31 de marzo de la siguiente vigencia fiscal, un proyecto de ley con un programa de ajuste fiscal estructural que cuantifique las medidas propuestas, su impacto fiscal esperado y la trayectoria proyectada de la deuda neta, con el fin de reducir el saldo negativo de la cuenta y restablecer una trayectoria consistente con los objetivos fiscales de mediano plazo. De esta manera, la regla fiscal trasciende su función como un mecanismo de restricción cuantitativa y se consolida como un marco institucional orientado hacia la gobernanza fiscal transparente y de rendición de cuentas, aumentando los costos asociados su incumplimiento persistente. Como medida adicional de ajuste fiscal, en caso de que no prospere la aprobación del proyecto de ley que presente el gobierno, en la vigencia siguiente se congelarán en términos reales los gastos de personal y de adquisición de bienes y servicios.

**Las cuentas de control tienen antecedentes en marcos fiscales reconocidos por su credibilidad.** En Alemania, el freno constitucional a la deuda registra en una cuenta de control las diferencias entre el endeudamiento efectivo y el permitido; su saldo negativo no debe superar el 1,5% del PIB y, cuando lo supera, debe reducirse de manera acorde con el ciclo económico[191]. En Suiza, las desviaciones frente al límite de gasto se acumulan en una cuenta de compensación, y la evidencia indica que la introducción del freno a la deuda mejoró el balance presupuestal federal en cerca de 3,7 pp en promedio durante sus primeros cinco años (Pfeil y Feld, 2024)[192]. En la Unión Europea, la cuenta de control creada en 2024 puede activar el procedimiento correctivo cuando las desviaciones superan el 0,3% del PIB en un año o el 0,6% del PIB de forma acumulada. El umbral de −0,5% del PIB que proponen estas medidas se ubica dentro del rango de estas experiencias.

**Con el propósito de reforzar el carácter vinculante del límite de endeudamiento, la propuesta incorpora mecanismos automáticos de corrección diferenciados según el nivel de deuda neta.** Como medida preventiva, cuando la deuda neta se sitúe entre el 63% y el 71% del PIB al cierre de una vigencia, se limitará el crecimiento de los gastos de personal y de adquisición de bienes y servicios. Si alcanza o supera el 71% del PIB, el Gobierno nacional deberá presentar al Congreso de la República, a más tardar en marzo de la siguiente vigencia, medidas de ajuste estructural suficientes para devolver la deuda por debajo del límite. En ese escenario, además, el límite se extenderá a la inversión y a determinadas transferencias, y no podrán autorizarse nuevas vigencias futuras para proyectos de inversión, sin afectar las obligaciones exigibles, el gasto público social ni los derechos fundamentales. Hoy el único correctivo es exigir

---

incumplimiento y monitorea la magnitud de este. Este mecanismo opera en países como Suiza, en donde las desviaciones frente a los límites de gasto se conservan en una "cuenta de compensación" nacional. En Perú, también se ha utilizado este mecanismo en conjunto con activadores automáticos que exigen acciones concretas sobre el presupuesto nacional.

[191] Alemania. Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz). https://www.gesetze-im-internet.de/g_115/

[192] Pfeil, C. F., & Feld, L. P. (2024). Does the Swiss Debt Brake Induce Sound Federal Finances? A Synthetic Control Analysis. Public Finance Review. https://doi.org/10.1177/10911421231191566

un balance primario neto estructural mínimo de 1,8% del PIB una vez se supera el límite de deuda. Con la propuesta, en cambio, la regla fiscal no se limita a fijar un resultado, sino que activa acciones concretas y oportunas frente a trayectorias insostenibles de la deuda.

**Los mecanismos de corrección automática fortalecen la credibilidad de la regla y tienen precedentes en la región.** La evidencia reciente indica que las reglas fiscales acompañadas de mecanismos de corrección robustos se asocian con menores diferenciales de riesgo soberano (Aloisio et al., 2025). En América Latina, el marco fiscal adoptado por Brasil en 2023 establece que, cuando se incumple la meta de resultado primario, el crecimiento real del gasto se limita al 50% del crecimiento real de los ingresos, en lugar del 70% aplicable en condiciones normales, y se activan restricciones a la creación de nuevos gastos y a la concesión de beneficios tributarios[193]. La contención automática del gasto que incorpora esta propuesta responde a la misma lógica: asegurar que la respuesta a una situación de riesgo no dependa únicamente de decisiones discrecionales posteriores.

**La cláusula de escape se mantiene como un mecanismo excepcional, con condiciones de activación más precisas.** La propuesta exige que concurran dos condiciones para su activación: la ocurrencia de eventos sobrevinientes y que estos comprometan la estabilidad macroeconómica del país, mientras que la norma vigente admite cualquiera de dos causales entre la ocurrencia de eventos extraordinarios, o que comprometan la sostenibilidad fiscal del país. Su activación corresponderá al CONFIS, previo concepto no vinculante del CARF, y dentro de los 15 días hábiles siguientes el Gobierno nacional y el CARF deberán presentar un documento justificativo ante las comisiones económicas del Congreso de la República, el cual será remitido a la Contraloría General de la República. Igualmente, el contenido de estos documentos debe ser expuesto por parte del Ministro de Hacienda y el Presidente del CARF ante una sesión conjunta de las comisiones económicas del Congreso de la República. Durante su vigencia, tal como ocurre actualmente, se permite una desviación delimitada frente a los valores mínimos establecidos para el BPNE.

**El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) continuará siendo un pilar fundamental de la institucionalidad fiscal colombiana y verá fortalecidas sus capacidades para ejercer una supervisión técnica, independiente y rigurosa del cumplimiento de la regla fiscal.** En este sentido, la propuesta amplía el alcance y la relevancia de los conceptos previos no vinculantes emitidos por el Comité, estableciendo que estos deberán ser expuestos ante el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y que, cuando el Comité emita un concepto desfavorable sobre la definición de las metas, las transacciones de única vez, el cumplimiento de la regla, el desviaciones de la meta de la vigencia en curso o la activación de la cláusula de escape, el Gobierno nacional deberá presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República, dentro de los 15 días siguientes, un documento que justifique sus actuaciones. Con ello, se busca garantizar que las principales decisiones relacionadas con la conducción de la política fiscal se adopten en un

[193] Brasil. Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm

marco de mayor transparencia, deliberación pública y rendición de cuentas. Protegiendo su independencia técnica y su funcionamiento, se otorgan mayores garantías para su funcionamiento, tales como la imposibilidad de que su presupuesto tenga un crecimiento inferior a la inflación y que este busque asegurar el funcionamiento continuo del Comité. De igual manera, como parte del fortalecimiento institucional del CARF, se propone fijar unos honorarios por sesión de 158 UVT (Unidad de Valor Tributario) para los miembros expertos y de 190 UVT para el Presidente del Comité. Esto representa un incremento de 32 UVT por sesión frente a la remuneración actual en el caso del Presidente, consistente con un impacto fiscal de $21,0 millones en 2027 y $23,3 millones en 2030, el cual está contemplado dentro del proyecto de ley de Rescate Económico.

**Por último, se establecerá un esquema de selección de los miembros expertos del CARF orientado a mitigar su exposición al ciclo político y fortalecer su legitimidad técnica e institucional.** Actualmente, este proceso se encuentra íntegramente a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que el Ministro designa de forma alternada a cada uno de los miembros expertos. Con el fin de robustecer las garantías de independencia e imparcialidad del Comité, se propone que, para cada nueva designación, el Gerente del Banco de la República presente una terna de candidatos entre la cual el Ministro de Hacienda realizará el nombramiento correspondiente. De esta manera, se asegura que todos los miembros expertos sean sometidos previamente a una evaluación basada en criterios objetivos y transparentes por parte de una institución independiente y reconocida por su rigor técnico en torno a la política económica, fortaleciendo así la autonomía, la credibilidad y la capacidad técnica del CARF en el ejercicio de sus funciones.

**El esquema de regla fiscal propuesto incorpora el principio de cumplir o explicar, propio de la relación entre los gobiernos y los consejos fiscales independientes.** Bajo este principio, el Gobierno conserva la facultad de decisión, pero debe justificar públicamente por qué se aparta de las recomendaciones del organismo técnico. La evidencia internacional indica que la presencia de un consejo fiscal se asocia con proyecciones fiscales más precisas y un mayor cumplimiento de las reglas fiscales (Beetsma et al., 2019)[194].

**La propuesta está alineada con la experiencia internacional y la tendencia reciente de reformas fiscales en algunos países.** Este tipo de reglas fiscales con metas comprometidas por cada gobierno, operan[195] en distintos países como Canadá[12], Australia[13], Chile[14], Nueva Zelanda[15],

[194] Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., & Zhang, X. (2019). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. European Journal of Political Economy, 57, 53–69.

[195] https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2016/12/31/fiscal-rules-in-response-to-the-crisis-toward-the-next-generation-rules-a-new-dataset-26094

[12] Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *OECD Economic Surveys: Canada 2025*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-canada-2025_28f9e02c-en.html

[13] International Monetary Fund. (2026). Australia: 2025 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Australia. IMF Staff Country Reports, 2026/038. International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2026/02/12/australia-2025-article-iv-consultation-press-release-staff-report-and-statement-by-the-573934

donde los objetivos fiscales definidos por los gobiernos se complementan con marcos institucionales robustos orientados a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Asimismo, en 2024, la Unión Europea adoptó un nuevo marco de gobernanza económica semejante, en el que cada Estado miembro presenta un plan fiscal estructural de mediano plazo con un horizonte de cuatro o cinco años, según la duración de su ciclo electoral nacional. Estos planes toman como referencia una trayectoria derivada del análisis de sostenibilidad de la deuda y se complementan con una cuenta de control que registra las desviaciones acumuladas frente a la senda comprometida. La propuesta para Colombia comparte estos tres elementos: metas definidas para el periodo de gobierno, un valor de referencia vinculado a la sostenibilidad de la deuda y un registro acumulado de las desviaciones con consecuencias predefinidas.

**Con la propuesta se consolida una regla fiscal que preserva los elementos institucionales más importantes del diseño actual, y contribuye a fortalecer la transparencia, credibilidad y resiliencia frente a cambios en el entorno macroeconómico.** Bajo el nuevo diseño, se reconoce que la efectividad de la regla fiscal no depende exclusivamente de la existencia de restricciones numéricas, sino también de la capacidad de las instituciones para supervisar su cumplimiento, evaluar oportunamente las decisiones de política fiscal y corregir las desviaciones que puedan comprometer la sostenibilidad de la deuda pública. La propuesta incentiva el compromiso de cada administración con los objetivos fiscales definidos, al tiempo que amplía la capacidad de la ciudadanía, los mercados y los órganos de control para evaluar de manera permanente la consistencia entre las decisiones de política fiscal y los principios de sostenibilidad establecidos en la ley. Más allá de un proceso de fijación de metas o establecimiento de restricciones cuantitativas, la regla fiscal se configurará como un instrumento de gobernanza fiscal que fortalece la disciplina en el manejo de las finanzas públicas, promueve un mayor escrutinio técnico y democrático de las decisiones gubernamentales, reforzando la confianza de los ciudadanos y los mercados en la conducción de la política fiscal. De esta manera, la regla fiscal continuará siendo un pilar central para velar por la sostenibilidad de la deuda pública y contribuir a la estabilidad macroeconómica de largo plazo**.**

## 21. Obligaciones de la Nación con el FONPET

**El cumplimiento de las obligaciones que la Nación mantiene con el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) necesita reglas claras sobre los plazos y mecanismos para su atención.** Estas obligaciones han sido objeto de diversas modificaciones

[14] Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. (2025). *Avances metodológicos e institucionales de la regla fiscal en Chile 2022-2025*. Estudios de Finanzas Públicas, 2025/46. Ministerio de Hacienda de Chile. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-393846_doc_pdf.pdf

[15] The Treasury New Zealand. (2025). *Te Ara Mokopuna: Treasury's 2025 Long-term Insights Briefing*. New Zealand Treasury. https://www.treasury.govt.nz/publications/ltib/te-ara-mokopuna-2025

(Ley 2468 de 2025 y Leyes de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones). La norma propuesta busca aumentar la certeza jurídica los plazos para atender las referidas obligaciones.

### 21.1. Sistema General de Participaciones Asignación Especial FONPET (2.9%)

**Los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-, correspondientes a la Asignación Especial del 2,9% y destinados al FONPET, por un valor de $3,5 billones, fueron utilizados temporalmente por el Gobierno Nacional durante las vigencias 2017, 2018, 2019 y 2020.** Esta utilización se efectuó con fundamento en lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1837 de 2017, el artículo 105 de la Ley 1873 de 2017, el artículo 109 de la Ley 1940 de 2018 y el artículo 110 de la Ley 2008 de 2019, destinándose estos recursos a los sectores de educación y salud. Posteriormente, se estableció en las Leyes de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para las vigencias fiscales 2023, 2024 y 2025 que estos recursos deberían pagarse al FONPET en catorceavas. Con base en lo anterior, por este concepto, el saldo pendiente de pago al FONPET, con corte a la fecha, asciende a $3.046.649.163.341, como se detalla en la **Tabla 13**:

**Tabla 13.** Pagos recibidos (Artículo 112 de la Ley 2159 de 2021)

| Cuota | Resolución | Fecha de Giro al FONPET | Valor |
|---|---|---|---|
| Primera Cuota | 3422 del 27/12/2023 | 19 de diciembre de 2024 | $ 253.887.430.279 |
| Segunda Cuota | 3848 del 12/12/2024 | 26 de diciembre de 2025 | $ 253.887.430.279 |
| | **Total de pagos recibidos** | | **$ 507.774.860.558** |
| | **Total pendiente por recibir** | | **$ 3.046.649.163.341** |

Con el fin de brindar seguridad jurídica a las entidades territoriales frente al pago de esta obligación, se establece un plazo máximo de diez vigencias fiscales para su cancelación. Adicionalmente, mediante Resolución 3486 del 31 de diciembre de 2025 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se presupuestó el pago por parte de la Nación de una tercera cuota por valor de $253.887.430.279, pagadera durante la vigencia 2026.

### 21.2. Préstamo Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)

**En la vigencia 2020, en el marco de la emergencia se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).** Mediante el Decreto 417 de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la pandemia de COVID-19. En consecuencia, de lo anterior y en aras de conjurar la emergencia, se expidió el Decreto Legislativo 444 de 2020, que creó el FOME - Fondo de Mitigación de Emergencias- como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y definió fuentes extraordinarias para financiar la misma.

**El artículo 12 del Decreto Legislativo 444 de 2020 autorizó que recursos a favor del FONPET, que se encontraban sin distribuir en las cuentas individuales de las entidades territoriales, fueran objeto de préstamo a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con destino al FOME.** El monto total del préstamo ascendió a $1,2 billones. Ahora bien, los tres pagarés que respaldan esta obligación, suscritos por la Nación y registrados en el Sistema de Deuda Pública, tienen fecha de pago hasta 2030. Por ende, con esta norma se busca propender

por mantener los términos de la obligación pactada en desarrollo del mencionado Decreto Legislativo.

### 21.3. Otras deudas de la Nación con el FONPET

**Con corte al 31 de agosto de 2026, la Cuenta Especial del FONPET administrada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, registra un saldo de $2,9 billones.** Estos recursos provienen principalmente del recaudo del Impuesto de Timbre Nacional y de recursos derivados de la enajenación de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. – COLTEL, estos últimos ingresados a la cuenta especial del FONPET el 27 de abril de 2026. Posteriormente, estos recursos deberán ser distribuidos entre las entidades territoriales beneficiarias, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la normatividad vigente.

## 22. Ingresos corrientes de libre destinación FONPET

**De acuerdo con el numeral 9 de la Ley 549 de 1999 los departamentos tenían la obligación de hacer aportes al FONPET por el 10% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación - ICLD- a partir del 2006.** Esta norma fue modificada por el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 obligando también, desde la misma vigencia, a los distritos y municipios a realizar dicho.

**Ahora bien, de acuerdo con el análisis realizado por la Dirección General de Apoyo Fiscal - DGAF- del MHCP, la aplicación de la Ley 2468 de 2025, en lo que respecta al aporte del 10% de los ICLD que deberían hacer los distritos y municipios al FONPET, tendría graves impactos fiscales sobre estas entidades territoriales.** Con la aplicación del numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, y al cierre de 2025, las entidades registraron un déficit fiscal de 12,3 billones, equivalente al 0,67 por ciento del PIB, con 45 por ciento de municipios y distritos en superávit y 55 por ciento en déficit. La aplicación anual elevaría el déficit a 16,4 billones, equivalentes al 0,89 por ciento del PIB, y aumentaría en 14 puntos porcentuales la proporción de entidades deficitarias.

**Entre 2006 y 2025, los ICLD promediaron 28,02 billones de pesos de 2025 y crecieron en términos reales a una tasa anual promedio de 4,9 por ciento, con una única caída en 2020.** Para 2025, la destinación del 10 por ciento se estima en 4,1 billones, equivalente al 46 por ciento de la asignación de Propósito General del Sistema General de Participaciones; si se aplicara retroactivamente desde 2006, acumularía 56,1 billones. Con aplicación desde 2006, el déficit alcanzaría 68,3 billones, equivalentes al 3,69 por ciento del PIB, y el 99 por ciento de los distritos y municipios registrarían balances negativos. El impacto sería mayor en los municipios de categoría especial, cuyo déficit pasaría de 8 billones a 10,2 billones en el escenario anual y a 38,4 billones en el retroactivo; bajo este último escenario, todas las categorías presupuestales presentarían déficit.

**En síntesis, la Ley 2468 de 2025, bajo los escenarios evaluados, afectaría de manera estructural la sostenibilidad fiscal de los distritos y municipios.** Dichas entidades presentarían una restricción de su autonomía financiera, absorbiendo su liquidez, limitando su capacidad de inversión y expandiéndolos a una nueva etapa de fragilidad fiscal comparable – e incluso más grave – a la crisis territorial de finales de los años noventa. Por estas razones, es necesario realizar una

modificación a numeral 4° del artículo 2 de la Ley 549 de 1999 modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 eliminando esta obligación en cabeza de distritos y municipios, volviendo a la norma original que aplicaba únicamente para los departamentos.

# VI. Instrumentos dirigidos a combatir el contrabando, la evasión y fortalecer el control fiscal

## 23. Lucha contra la evasión y el contrabando

**La lucha contra la evasión tributaria, el contrabando y sus delitos conexos, así como la morosidad en el pago de obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias constituye uno de los pilares fundamentales para garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado, la equidad del sistema tributario y la protección de la economía nacional frente a prácticas de competencia desleal.** En la legislación colombiana, el marco normativo histórico, enmarcado principalmente en los planes de choque previstos en la Ley 223 de 1995, respondió a dinámicas económicas de otro momento. Dichas disposiciones contenían un enfoque excesivamente operativo y coyuntural que hoy resulta poco flexible frente a la complejidad, transnacionalidad, digitalización, y rápida evolución del fraude fiscal y aduanero. Adicionalmente, la dispersión institucional reflejada en la existencia de múltiples instancias de coordinación (como la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, creada por la Ley 1607 de 2012, y la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando de la Ley 1762 de 2015) puede generar duplicidad de esfuerzos, insuficiente coordinación interinstitucional y una menor eficiencia en el despliegue de las políticas públicas de control.

**Para superar estas dificultades estructurales, la unificación y expedición de una política nacional de lucha contra la evasión y el contrabando, desplegada estratégicamente a través del Plan Nacional de Lucha contra la Evasión y el contrabando, adopta las mejores prácticas internacionales en materia de administración tributaria y aduanera.** La iniciativa moderniza el modelo de intervención estatal al transitar de esquemas reactivos de corto plazo a una Política Nacional de Estado de mediano y largo plazo, respaldada por un instrumento de planeación plurianual, transparente, con metas claras de gestión y sujeto a una rigurosa rendición de cuentas.

El articulado propuesto introduce transformaciones sustanciales frente a la situación actual, las cuales se estructuran en los siguientes ejes fundamentales:

**De una orientación coyuntural a la política de Estado:** Se establece la formulación formal de una Política Nacional de Lucha contra la Evasión y el Contrabando a cargo del Gobierno Nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público con asesoría técnica de la DIAN). Esto otorga una directriz unificada y permanente que orienta la seguridad fiscal, la equidad tributaria y la seguridad nacional.

**Planeación plurianual y estratégica:** Se sustituye el concepto tradicional de "plan de choque" anual por un Plan Nacional de Lucha contra la Evasión y el Contrabando de carácter plurianual, cuya vigencia coincide con el periodo constitucional del Gobierno Nacional. Este plan consolida

metas de gestión, estimaciones de incumplimiento y estrategias orientadas a resultados y se articula con el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Estratégico Institucional de la DIAN

**Inclusión integral de la cartera de cobro y flexibilidad táctica:** Además de medir el incumplimiento tributario y aduanero, el Plan incorpora de manera estratégica la gestión de la cartera morosa. Asimismo, aunque las grandes estrategias poseen estabilidad, se dota a la administración de mecanismos técnicos a través del Comité Técnico de Programas, Campañas y Acciones de control de la DIAN, para ajustar las iniciativas concretas según la dinámica económica e internacional. En el mismo sentido operan las observaciones y recomendaciones de la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, que contribuirán a ajustar y actualizar la programación anual del Plan, propendiendo por la eficiencia del control.

**Racionalización y unificación institucional:** Se fusionan en un solo escenario consultivo y asesor la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera y la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando. Esto armoniza la articulación entre el alto gobierno, los organismos de seguridad y control, y el sector privado, eliminando duplicidades y optimizando la eficiencia operativa.

**Simplificación de trámites administrativos**: Se traslada la designación de los representantes gremiales ante la Comisión Nacional Mixta de un decreto presidencial a una resolución expedida directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, agilizando la conformación y continuidad de este órgano. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público define la Política Nacional de Lucha contra la Evasión y el Contrabando, confiando a la DIAN la misión de expedir el plan que desarrolla dicha política. política

**Seguridad jurídica y reserva de control:** Se otorga reserva legal a los algoritmos, sistemas de gestión de riesgos, selecciones de casos y pruebas piloto empleadas por la DIAN, blindando las herramientas tecnológicas y analíticas de inteligencia tributaria, aduanera y cambiaria, para que ellas sean de conocimiento exclusivo de la administración.

**Derogatorias:** Para garantizar la coherencia, armonía y depuración del ordenamiento jurídico, las propuestas para modificar el antiguo Plan de Choque contra la Evasión derogan de manera expresa aquellas disposiciones que han quedado obsoletas o cuya dispersión demanda esfuerzos de unificación, simplificación, articulación y armonización.

Los Artículos 147 al 155 y el Artículo 158 de la Ley 223 de 1995, correspondientes al régimen anterior de planes de choque contra la evasión, superados por las nuevas dinámicas de gestión de riesgos y analítica de datos.

El Artículo 146 de la Ley 1607 de 2012, que regulaba el esquema anterior de la Comisión Nacional Mixta.

El Artículo 31 de la Ley 1762 de 2015, que dio origen a la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando, cuyas funciones se integran y potencian en el nuevo modelo unificado de la Comisión Mixta.

## 23.1. Medidas para evitar la evasión y elusión fiscales

### A. Modificación del artículo 90-3 del Estatuto Tributario

**Las ventas indirectas de activos ubicados en Colombia plantean retos para la efectividad de la potestad tributaria, particularmente cuando el enajenante se encuentra en el exterior y la operación se estructura a través de entidades o vehículos ubicados en diferentes jurisdicciones.** En este contexto, resulta necesario fortalecer las herramientas de información y control de la Administración Tributaria, con el fin de identificar oportunamente las operaciones sujetas al artículo 90-3 del Estatuto Tributario y verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de estas.

**La redacción vigente de los parágrafos 1 y 2 determina las condiciones para la aplicación de las excepciones con referencia al momento de la enajenación.** Esta regla puede permitir modificaciones temporales en la composición patrimonial o en la estructura de la entidad enajenada inmediatamente antes de la operación, con el propósito de cumplir formalmente los requisitos de las excepciones y evitar la aplicación del impuesto.

**Por lo anterior, se propone modificar el artículo 90-3 del Estatuto Tributario para establecer un período de referencia de doce (12) meses anteriores a la enajenación, durante el cual deberán mantenerse las condiciones que sustentan la aplicación de las excepciones.** Con esta medida se busca evitar alteraciones temporales o artificiales destinadas exclusivamente a acceder al tratamiento exceptivo previsto en la norma.

Asimismo, se propone modificar los parágrafos 1, 2, 3 y 5 del artículo 90-3 ibidem, con el propósito de fortalecer las reglas relativas a las excepciones, la responsabilidad solidaria y el suministro de información sobre las enajenaciones indirectas, así como incorporar determinados activos digitales que representen derechos o intereses económicos sobre activos ubicados en Colombia.

**En materia de responsabilidad solidaria, se propone sustituir la referencia a entidades "subordinadas" por el concepto de "vinculadas", de manera que el régimen comprenda los diferentes supuestos de vinculación previstos en el artículo 260-1 del Estatuto Tributario, incluidos aquellos correspondientes a establecimientos permanentes y sucursales.** Esta modificación permitirá evitar que determinadas estructuras de grupos multinacionales queden por fuera del régimen de solidaridad por no configurarse una relación de subordinación en sentido estricto.

**Finalmente, se propone fortalecer la obligación de reportar y actualizar la información relativa a la cadena de propiedad de las entidades involucradas en estas operaciones.** Esta información permitirá mejorar la trazabilidad de las ventas indirectas, verificar el cumplimiento de

las obligaciones tributarias y establecer la procedencia de las excepciones previstas en la legislación interna y, cuando corresponda, en los Convenios para Evitar la Doble Imposición.

La medida se articula, además, con el régimen de identificación de beneficiarios finales y contribuye al fortalecimiento de la transparencia de las estructuras de propiedad y control, así como a las acciones de prevención y detección de riesgos asociados al lavado de activos y otras operaciones ilícitas.

### B. Modificación del artículo 616-4 del Estatuto Tributario

Se propone modificar el artículo 616-4 del Estatuto Tributario con el propósito de fortalecer y actualizar el régimen aplicable a los proveedores tecnológicos del sistema de facturación, mediante la definición de reglas más precisas sobre su habilitación, obligaciones, infracciones y consecuencias frente a su incumplimiento, en consideración al papel fundamental que desempeñan en la generación, transmisión, validación y conservación de la información que sustenta el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

**En este contexto, el régimen previsto actualmente en el artículo 684-4 del Estatuto Tributario resulta insuficiente frente a la relevancia y los riesgos asociados a la operación de estos proveedores.** La restricción para contratar nuevos clientes constituye una medida de control, pero puede resultar insuficiente frente a incumplimientos que comprometan de manera generalizada la transmisión de documentos electrónicos, la continuidad y disponibilidad del servicio, o la integridad, confidencialidad, interoperabilidad y trazabilidad de la información tributaria. Por ello, se requiere un régimen que permita adoptar medidas acordes con la naturaleza, gravedad y alcance de la conducta, garantizando una respuesta efectiva y proporcional frente a los riesgos que puedan afectar el sistema de facturación.

**A su vez, las medidas que impliquen la suspensión o cancelación de la habilitación deben contemplar mecanismos que permitan preservar la continuidad del servicio y evitar que sus efectos recaigan sobre los facturadores electrónicos que han cumplido sus obligaciones.** Para este efecto, se establece la obligación del proveedor sancionado de implementar un plan de transición aprobado por la DIAN, que garantice la migración ordenada y segura de sus clientes hacia otros proveedores tecnológicos habilitados o hacia mecanismos propios de facturación. Durante este período, el proveedor no podrá vincular nuevos clientes, de manera que la transición permita mitigar los riesgos para el sistema sin prolongar la afectación derivada del incumplimiento.

### C. Modificación del artículo 652 del Estatuto Tributario

**Se propone modificar el artículo 652 del Estatuto Tributario con el propósito de unificar el tratamiento sancionatorio aplicable a la expedición de facturas de venta y documentos equivalentes que no cumplan los requisitos legales y reglamentarios.** Para ello, se sustituye la remisión específica a los literales a), h) e i) del artículo 617 del Estatuto Tributario por una remisión integral a los requisitos y condiciones previstos en los artículos 617 y 616-1 ibidem y sus disposiciones reglamentarias. Con esta modificación se armoniza la descripción de la infracción con el régimen vigente de facturación electrónica y se evita que la consecuencia sancionatoria

dependa de la naturaleza particular del requisito incumplido, en concordancia con la supresión de la causal correspondiente de clausura prevista en el artículo 657 del Estatuto Tributario.

**Asimismo, se propone incrementar la sanción del 1% al 5% del valor de las operaciones respecto de las cuales se expidieron facturas o documentos equivalentes de manera irregular, y elevar su límite máximo de 950 a 3.500 UVT.** El ajuste busca fortalecer la función preventiva y disuasoria de la sanción, de manera que el incumplimiento de los requisitos de facturación no pueda ser internalizado como un costo menor de la actividad económica. La vinculación de la sanción con el valor de las operaciones afectadas permite, a su vez, mantener una relación objetiva entre la conducta sancionada y su impacto económico.

**De otra parte, se establece una regla especial de reincidencia, consistente en el incremento de dos puntos porcentuales de la sanción y la exclusión del límite máximo ordinario.** La agravación solo procederá cuando se configure nuevamente la misma conducta dentro de los dos años siguientes a la firmeza del acto administrativo sancionatorio anterior. Esta delimitación permite dotar de certeza y previsibilidad la aplicación del agravante y exige a la Administración acreditar de manera concurrente sus presupuestos.

Finalmente, se mantiene el término de diez días para el traslado de cargos y se renumera como parágrafo 2 la disposición relativa al NIT, sin modificar su contenido sustancial.

### D. Modificación del artículo 652-1 del Estatuto Tributario

**Se propone sustituir el contenido del artículo 652-1 del Estatuto Tributario para establecer una sanción pecuniaria directa por la omisión de expedir factura de venta o documento equivalente.** Se elimina la remisión a la clausura del establecimiento, prevista en los artículos 657 y 658 del Estatuto Tributario y se incorpora expresamente el documento equivalente. Esta sustitución se articula con la eliminación de la causal de cierre de establecimiento de comercio por no facturar y permite exigir una consecuencia económica sin supeditar su ejecución a la existencia de un establecimiento físico, que en la actualidad no es necesario para todas las actividades de venta de bienes o prestación de servicios en razón a la evolución del comercio electrónico.

**Se define como sanción el mayor valor entre el 5% de los ingresos netos del contribuyente del mes anterior al hecho sancionable y el 5% de la mediana de ingresos netos de su actividad económica principal.** El referente sectorial busca impedir que una base individual reducida o subregistrada prive de eficacia disuasoria la medida. La selección de la mediana procura reducir la incidencia de valores extremos en el parámetro de comparación.

**Se adiciona la obligación de la DIAN de determinar anualmente, mediante acto administrativo expedido a más tardar el 31 de diciembre, la mediana de ingresos netos mensuales por actividad CIIU, con fundamento en las declaraciones de renta presentadas en el año calendario.** La identificación de la fuente, periodicidad y autoridad competente busca uniformar la liquidación y permitir que el obligado verifique el referente utilizado, además de blindar jurídicamente la disposición al brindarle todos los elementos necesarios para cumplir con la tipicidad de las sanciones.

**Se incorporan el traslado previo de cargos por diez días y una tarifa del 7% para la reincidencia, definida por la reiteración de la misma conducta dentro de los dos años siguientes a la firmeza administrativa de la sanción anterior.** La reforma pretende fortalecer el control mediante una consecuencia cuantificable y reglas expresas de procedimiento y agravación, que eliminen la incertidumbre en su aplicación y den una consecuencia sancionatoria más gravosa a los sujetos que reincidan en la conducta sancionable.

### E. Modificación del artículo 657 del Estatuto Tributario

**Se propone modificar integralmente el artículo 657 del Estatuto Tributario y suprimir su actual numeral 1, que prevé la clausura del establecimiento por no expedir factura o documento equivalente, por ciertos defectos de expedición y por reincidencia en otros.** La supresión se coordina con las sanciones pecuniarias de los artículos 652 y 652-1 del Estatuto Tributario, propuestos, para delimitar la consecuencia correspondiente a cada conducta y facilitar su aplicación por la Administración.

**Se renumeran los actuales numerales 2 a 5 como numerales 1 a 4 y se conserva la clausura para las causales allí previstas.** En materia de facturación, subsiste así el cierre frente a la supresión de ingresos o ventas, la doble contabilidad, la doble facturación y la falta de registro del documento en la contabilidad y las declaraciones. Se mantiene una herramienta de control frente al ocultamiento de operaciones, junto con las causales aduaneras, de omisión o mora tributaria y de incumplimiento de sistemas técnicos de control.

**Como ajustes de concordancia, se actualiza la remisión del parágrafo 2 al numeral aduanero y se adecuan las referencias del parágrafo 6 a la nueva numeración.** Este último conserva las tarifas del 10%, 15% y 10% para las causales que permanecen, elimina la alternativa pecuniaria ligada a la causal suprimida y precisa la base como ingresos operacionales totales del contribuyente del mes anterior. La armonización evita remisiones desactualizadas y facilita la identificación de la sanción sustitutiva.

**En el parágrafo 5 se amplía la referencia de la definición de doble facturación al artículo 616-1 del Estatuto Tributario y su reglamentación.** Asimismo, se reproducen la definición de sistemas electrónicos de supresión de ingresos y la publicidad de las anulaciones judiciales del parágrafo 7; disposiciones que ya integran el artículo vigente. Su conservación, junto con el procedimiento y las garantías existentes, preserva la continuidad del régimen.

## 23.2. Modificación del tipo penal de contrabando

**La propuesta modifica el artículo 319 del Código Penal para reducir de cincuenta (50) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales el umbral de cuantía del delito de contrabando y de doscientos (200) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales el correspondiente a la modalidad de mayor penalidad.** Estos ajustes amplían el ámbito de intervención penal frente a operaciones que, por su valor, actualmente no alcanzan los umbrales respectivos, conservando los rangos de prisión y multa previstos en la legislación vigente.

**La medida busca fortalecer la protección del orden económico y del control aduanero, así como del recaudo y de la competencia en condiciones de legalidad.** La introducción, extracción u ocultamiento de mercancías al margen de los controles puede generar ventajas económicas indebidas frente a productores y comerciantes que cumplen sus obligaciones. La reducción de los umbrales pretende reforzar la capacidad de respuesta frente a estas conductas y disminuir el margen económico dentro del cual pueden desarrollarse sin configurar el delito por razón de la cuantía.

**El diseño conserva una diferenciación según el valor de las mercancías, con una respuesta más severa para las operaciones de mayor magnitud.** La aplicación de los nuevos umbrales deberá observar los principios de lesividad, culpabilidad y proporcionalidad y el carácter de última instancia de la intervención penal, de modo que la persecución del contrabando complemente las herramientas administrativas de prevención y control.

## 24. Tributación de criptoactivos o activos digitales

**El mercado de activos digitales plantea desafíos particulares para la administración tributaria debido a su carácter tecnológico, transfronterizo y altamente descentralizado, así como a la diversidad de operaciones mediante las cuales pueden generarse utilidades.** La ausencia de intermediarios identificables en algunas transacciones dificulta la determinación de la base gravable, el recaudo oportuno del impuesto y el acceso de la administración a información suficiente para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

**Aunque la doctrina de la DIAN ha reconocido que los criptoactivos son activos intangibles susceptibles de valoración y sometidos a las reglas generales del impuesto sobre la renta, la aplicación de dichas reglas puede resultar compleja frente a operaciones como el staking, la participación en piscinas de liquidez, las transferencias temporales de activos y los airdrops.** El régimen especial de activos digitales —RED— establece reglas expresas para determinar las utilidades derivadas de estas operaciones y define el momento en el cual debe practicarse la retención, con lo cual fortalece la seguridad jurídica y reduce las controversias relacionadas con su tratamiento tributario.

**El RED busca promover la formalización de las inversiones en activos digitales mediante un mecanismo sencillo de tributación y recaudo.** La aplicación de una tarifa única del catorce por ciento (14%), pagada íntegramente a través de retenciones en la fuente practicadas por los proveedores de servicios de activos digitales, permite que el impuesto se recaude en el momento en que se genera o pone a disposición la utilidad. La retención con carácter definitivo reduce las cargas de declaración y liquidación para los inversionistas, disminuye los costos de cumplimiento y facilita a la DIAN el control sobre un número elevado de operaciones que, bajo el régimen ordinario, podrían permanecer dispersas o no ser declaradas oportunamente.

**El tratamiento diferencial entre las inversiones canalizadas a través de proveedores centralizados y aquellas efectuadas por fuera de estos responde a una diferencia objetiva en las posibilidades de administración y control.** Los proveedores centralizados pueden

identificar a sus usuarios, conservar registros de las operaciones, determinar los resultados obtenidos, practicar la retención y suministrar información a la DIAN. En contraste, en las operaciones plenamente descentralizadas puede no existir un intermediario con capacidad jurídica y técnica para cumplir esas funciones. La tarifa especial constituye, por tanto, un incentivo para que los inversionistas utilicen canales que permitan la trazabilidad, el recaudo y la fiscalización, mientras que las operaciones no canalizadas permanecen sometidas a las reglas ordinarias.

**Esta diferenciación resulta compatible con los principios de igualdad y equidad tributaria, pues no se funda exclusivamente en la naturaleza del activo o en las características personales del inversionista, sino en la forma en que se realiza la operación y en las obligaciones de información, retención y control que asume el proveedor.** Además, el acceso al régimen es voluntario y depende de la utilización de canales que permitan a la administración tributaria verificar las operaciones y obtener el pago oportuno del impuesto.

**La determinación de la retención sobre la utilidad, y no sobre el valor bruto de las operaciones, reconoce la capacidad contributiva efectivamente revelada por el inversionista.** A su vez, la posibilidad de amortizar las pérdidas con utilidades posteriores dentro de un periodo determinado evita que la volatilidad propia de estos activos produzca una tributación desproporcionada sobre resultados aislados, sin desconocer el resultado económico neto de la inversión. Estas reglas contribuyen a la equidad y neutralidad del régimen.

**Las obligaciones de suministro de información también se articulan con la evolución de los estándares internacionales de transparencia fiscal.** El Marco de Reporte de Criptoactivos —CARF— desarrollado por la OCDE prevé que los proveedores de servicios recopilen y reporten información sobre sus usuarios y las operaciones efectuadas con criptoactivos, con el propósito de facilitar su posterior intercambio entre administraciones tributarias. El RED avanza en esa misma dirección al convertir a los proveedores en puntos de recaudo e información, sin reproducir necesariamente todos los elementos del CARF. OCDE, Crypto-Asset Reporting Framework.

**Finalmente, la vigencia limitada del régimen durante los periodos fiscales 2027, 2028 y 2029 permite evaluar sus efectos sobre la formalización, el recaudo, el comportamiento de los inversionistas y la capacidad operativa de los proveedores y de la DIAN antes de considerar su continuidad.** Su naturaleza temporal facilita una implementación gradual, permite adecuar los sistemas tecnológicos y ofrece un periodo controlado para valorar si la tarifa preferencial produce un aumento efectivo de la base declarada y del recaudo frente al tratamiento ordinario.

Así mismo, se propone establecer reglas generales para la tributación de criptoactivos:

La presente propuesta establece medidas normativas orientadas al fortalecimiento del cumplimiento tributario en la economía digital, con énfasis en la mitigación de los riesgos de incumplimiento asociados a las operaciones realizadas por personas naturales no residentes y entidades no domiciliadas que obtienen ingresos provenientes del mercado colombiano mediante la prestación de servicios digitales, la comercialización de bienes intangibles, la intermediación electrónica y demás actividades desarrolladas a través de plataformas tecnológicas.

La propuesta extiende el ámbito de aplicación de la Presencia Económica Significativa mediante la inclusión expresa de los servicios de intermediación de operaciones con criptoactivos, activos virtuales y demás mecanismos digitales de intercambio de valor, con el fin de asegurar la neutralidad tributaria, evitar tratamientos diferenciados entre modelos de negocio digitales equivalentes y garantizar que las nuevas formas de generación de ingresos digitales queden sujetas a las obligaciones tributarias correspondientes.

**Se propone también establecer un marco tributario general para los activos digitales y brindar certeza sobre su definición, reconocimiento y tratamiento fiscal.** Asimismo, adopta un criterio de prevalencia de la realidad económica al disponer que los activos digitales representativos de un activo subyacente siguen el tratamiento de este último. La regla de realización evita gravar fluctuaciones contables no realizadas y asegura que el ingreso, costo, deducción o pérdida se reconozca cuando se produzca una manifestación efectiva de capacidad contributiva.

**La modificación propuesta buscar definir expresamente la fuente de los ingresos derivados de la enajenación de activos digitales, superando la incertidumbre que genera su naturaleza descentralizada y la dificultad de asociarlos con una ubicación física.** La excepción aplicable a los activos representativos de un activo subyacente impide que la digitalización o tokenización altere artificialmente las reglas de fuente que habrían resultado aplicables a la operación directa sobre dicho activo.

**Frente al costo fiscal, la modificación propuesta establece reglas objetivas para determinar el costo fiscal de los activos digitales adquiridos o desarrollados por el contribuyente.** Con ello se garantiza que el impuesto recaiga sobre la utilidad real y se evita la doble utilización de las erogaciones como costo y deducción. El método de promedio ponderado para los activos fungibles simplifica el cumplimiento y resuelve la dificultad práctica de identificar individualmente unidades digitales intercambiables adquiridas en distintos momentos y a diferentes valores.

**La modificación propuesta extiende a los activos y pasivos expresados en activos digitales una regla de realización semejante a la prevista para las diferencias en cambio.** De esta manera, la volatilidad de estos activos no producirá ingresos o pérdidas fiscales mientras las variaciones permanezcan sin realizar. El tratamiento protege la capacidad contributiva, reduce diferencias entre la medición contable y fiscal y evita obligaciones tributarias originadas exclusivamente en valorizaciones transitorias.

**La modificación propuesta establece un criterio uniforme de ubicación patrimonial para los activos digitales, cuya naturaleza tecnológica y descentralizada impide determinar fácilmente un lugar de posesión.** La regla facilita el cumplimiento de las obligaciones patrimoniales y de información. No obstante, cuando el activo digital represente jurídicamente un activo subyacente, se conserva la ubicación de este último para evitar que su tokenización modifique artificialmente el tratamiento tributario aplicable.

## 25. Fortalecimiento, eficiencia y modernización de la administración tributaria

### A. Fortalecimiento de la administración tributaria

**Se propone revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis meses, para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de la DIAN y las disposiciones que regulan la administración y gestión de su talento humano, actualmente contenidas en el Decreto Ley 071 de 2020.** La medida cuenta con un antecedente directo en el artículo 66 de la Ley 2277 de 2022, en ejercicio del cual se expidió el Decreto Ley 927 de 2023, que actualmente regula esta materia.

**La propuesta se funda en el hecho que el fortalecimiento de la DIAN exige no solo ampliar sus capacidades tecnológicas y operativas, sino también contar con un régimen de carrera y de gestión del talento humano que le permita atraer, seleccionar, desarrollar y retener servidores con las competencias y conocimientos especializados que requiere el ejercicio de las funciones tributarias, aduaneras y cambiarias.** En este contexto, resulta necesario dotar al Gobierno nacional de una habilitación que permita actualizar dicho régimen y adecuarlo a las necesidades actuales de la entidad.

**Las facultades propuestas se encuentran delimitadas material y temporalmente, en los términos exigidos por el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, y buscan fortalecer la profesionalización y especialización del talento humano de la DIAN.** Estas facultades deberán ejercerse con sujeción a los principios de igualdad, mérito, debido proceso, estabilidad laboral y acceso a los cargos públicos, así como respetando las competencias constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Con esta habilitación se busca adoptar oportunamente los ajustes necesarios para mejorar la distribución del talento humano de la entidad, preservando el mérito como principio rector de la carrera administrativa y las garantías constitucionales aplicables.

### B. Eficiencia de la administración tributaria

#### B.1. Adición del artículo 823-1 del Estatuto Tributario

**Se propone adicionar el artículo 823-1 del Estatuto Tributario con el fin de autorizar y desarrollar un mecanismo de recuperación anticipada de cartera tributaria mediante operaciones de factoring, titularización, cesión de derechos económicos y los demás instrumentos financieros autorizados por la ley, soportado en un modelo de gestión del riesgo de cumplimiento que permita estimar la probabilidad de recaudo de las obligaciones a cargo de los contribuyentes, considerando de manera integrada su historial de cumplimiento y su capacidad de pago líquida.** Dicho modelo utilizará información derivada de la factura electrónica de venta, los registros de compras y la nómina electrónica, con el fin de segmentar la cartera, optimizar la gestión de cobro, incrementar la eficiencia recaudatoria y fortalecer la liquidez del Estado.

Es de aclarar que la medida propuesta no sustituye las facultades de fiscalización, determinación, discusión y cobro de la DIAN, sino que las complementa mediante un esquema de administración estratégica de cartera que incorpora información en tiempo real para mejorar la recuperación de los recursos públicos y optimizar la gestión integral del riesgo de cumplimiento tributario.

### B.2. Solución de controversias originadas en cambios de interpretación oficial

**El artículo establece un mecanismo excepcional y temporal para resolver controversias administrativas y judiciales relacionadas con los tributos aduaneros causados en la importación de combustibles líquidos derivados del petróleo, cuando su origen esté vinculado con modificaciones de la interpretación oficial de la DIAN sobre elementos esenciales del tributo.** La medida busca proteger la seguridad jurídica, facilitar la terminación de controversias y concretar el recaudo de obligaciones cuya determinación se encuentra en discusión, mediante condiciones expresamente definidas por el legislador.

**En este contexto, la intervención legislativa procura armonizar el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado con los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima.** La interpretación oficial constituye una referencia relevante para orientar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras. Por ello, cuando la propia administración modifica su posición sobre elementos esenciales de una obligación, resulta pertinente establecer una vía legal para resolver las diferencias pendientes, siempre que las actuaciones del obligado se hayan sustentado en hechos y cifras completos y verdaderos, sin ocultamiento, fraude o simulación.

**El mecanismo se circunscribe a declaraciones de importación presentadas hasta el 31 de diciembre de 2025 y exige que, al entrar en vigencia la ley, exista una actuación administrativa en curso o una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, sin decisión judicial en firme que haya terminado el proceso.** Adicionalmente, requiere acreditar la modificación posterior de conceptos oficiales relacionados con los elementos de la obligación. Estos requisitos delimitan un conjunto de controversias preexistentes y preservan las situaciones definidas judicialmente. La solicitud deberá presentarse dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, de manera que la habilitación tenga una duración determinada.

**La propuesta permite establecer el tributo objeto del acuerdo mediante la interpretación oficial más favorable entre las que se encontraban publicadas y vigentes al realizar la actuación correspondiente, siempre que resulte aplicable a sus presupuestos.** La prohibición de combinar apartes de interpretaciones diferentes asegura que la obligación se determine con arreglo a un criterio coherente. Asimismo, el reconocimiento de los pagos efectuados por las mismas operaciones evita exigir nuevamente sumas ya satisfechas. Se configura así una regla legal para resolver la controversia, cuya aplicación exige verificar las circunstancias de cada expediente.

**Esta finalidad encuentra sustento en la distinción que ha establecido la Corte Constitucional entre las amnistías tributarias y los mecanismos de transacción o conciliación sobre obligaciones controvertidas.** En la Sentencia C-060 de 2018, la Corte reconoció que la solución

de controversias sobre la existencia o cuantía de obligaciones tributarias se encuentra dentro del ámbito de configuración del legislador. La propuesta se estructura alrededor de esa controversia efectiva y de su relación con cambios de interpretación oficial, como fundamento específico del tratamiento previsto.

**Las condiciones relativas a intereses y sanciones buscan hacer viable la terminación anticipada de los procedimientos.** Para ello, se establece una tasa de interés del 4,5 % anual y se permite transar o conciliar el 85 % de las sanciones aduaneras. A su vez, se excluye su pago cuando la imposición derive de una interpretación razonable del derecho aplicable y concurran las exigencias de veracidad y ausencia de conductas fraudulentas. Este tratamiento reconoce la relevancia de diferenciar las discrepancias jurídicas razonables de las actuaciones que comprometen la integridad de la información declarada.

**El artículo incorpora instrumentos para materializar el cumplimiento de los acuerdos.** Permite utilizar saldos a favor de impuestos nacionales administrados por la DIAN y obtener facilidades de pago hasta por diez años, sujetas a garantías suficientes y a las autorizaciones correspondientes. También dispone la aplicación del 20 % de las devoluciones o compensaciones solicitadas durante la facilidad de pago a la amortización de la obligación, con posibilidad de autorizar un porcentaje superior. Estas reglas buscan compatibilizar la recuperación de los recursos públicos con la capacidad de atender las obligaciones reconocidas.

**En materia de IVA, se prevén reglas especiales para reconocer como descontable el impuesto satisfecho con ocasión del mecanismo, atendiendo al momento del pago y a las condiciones de las facilidades otorgadas.** Su finalidad es preservar la función del impuesto descontable dentro de la estructura del IVA y evitar que el reconocimiento tardío de la obligación impida su tratamiento en las declaraciones posteriores. Para las facilidades superiores a cinco años, la devolución de saldos a favor originados en ese descuento queda condicionada al pago efectivo, lo que protege los recursos fiscales.

**Finalmente, la propuesta incorpora controles administrativos y judiciales para verificar los requisitos, formalizar los acuerdos y exigir las obligaciones reconocidas.** Las conciliaciones judiciales deberán contar con la intervención del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la DIAN y la aprobación de la autoridad judicial competente. El incumplimiento de las facilidades activa las consecuencias previstas para el cobro, la reliquidación de intereses y sanciones y los ajustes del IVA utilizado. El tratamiento especial de las agencias de aduanas busca permitir una solución integral de las controversias derivadas de las mismas operaciones, bajo las condiciones y límites establecidos por la ley.

### B.3. Principios de economía, eficiencia y eficacia para la priorización de los litigios de la DIAN

Se propone facultar a la DIAN para definir una política orientada a la selección, inicio, priorización, continuación y cierre de los procesos y actuaciones administrativas a su cargo, así como al ejercicio del deber de denuncia y del medio de control de reparación directa, con el propósito de racionalizar el uso de los recursos institucionales, promover el cumplimiento voluntario, fortalecer

el recaudo y focalizar las acciones frente al incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales.

**Esta propuesta tiene como antecedente el artículo 87 de la Ley 2342 de 2023 que autorizó a la DIAN para establecer una política de priorización de sus procesos y actuaciones administrativas, así como del ejercicio del deber de denuncia y de la interposición del medio de control de reparación directa.** En desarrollo de esta habilitación se expidió la Resolución 000054 de 2024; no obstante, al estar contenida en una ley anual de presupuesto, dicha habilitación perdió fuerza ejecutoria al finalizar el año 2024. Por tanto, la disposición propuesta dota nuevamente a la Entidad de esta herramienta, mediante una habilitación de carácter permanente, que le permite concentrar sus capacidades institucionales en las actuaciones de mayor materialidad, riesgo, impacto y potencial de recaudo.

**La propuesta conserva el núcleo de la habilitación prevista en el artículo 87 de la Ley 2342 de 2023, pero precisa que la política podrá comprender las distintas etapas de gestión de las actuaciones, desde su selección e inicio hasta su continuación y cierre.** Asimismo, incorpora directamente en la ley los principales criterios y límites de priorización, de manera que su reglamentación no pueda desconocer obligaciones legales, términos procesales ni las garantías de los administrados.

**La medida no supone el abandono de las funciones de control, ni el reconocimiento de una potestad discrecional ilimitada.** Por el contrario, busca optimizar la asignación de los recursos disponibles, exige la debida motivación de las decisiones particulares y permite orientar el talento humano y las capacidades tecnológicas hacia las actuaciones de mayor relevancia fiscal, económica o social.

### B.4. Modificación del artículo 402 de la Ley 599 de 2000

Se propone modificar el artículo 402 del Código Penal con tres propósitos concretos y armónicos entre sí: (i) introducir un umbral de procedibilidad de 159 UVT armonizado con el artículo 820 del Estatuto Tributario, de modo que la acción penal opere solo respecto de conductas cuya cuantía justifique la movilización del aparato punitivo estatal; (ii) robustecer la causal extintiva del parágrafo original, exigiendo el pago o compensación de la totalidad de la deuda —capital, intereses y sanciones administrativas, incluidas las autoliquidables— para acceder a la resolución inhibitoria, preclusión o cesación de procedimiento; y, (iii) incorporar una cláusula anti-fraccionamiento que habilita la persecución penal cuando un mismo sujeto obligado acumule tres o más omisiones bajo umbral, con independencia del tributo y del período, sin que para ello importe su naturaleza tributaria, ni el período gravable, declarable o de causación al que correspondan.

**La reforma propuesta no modifica el tipo penal en su núcleo: conserva íntegramente los verbos rectores, los sujetos activos, el objeto material, las conductas descritas en los cuatro incisos vigentes y la escala punitiva (48 a 108 meses de prisión y multa hasta 1.020.000 UVT).** Únicamente se interviene sobre las condiciones de procedibilidad y sobre el mecanismo extintivo, corrigiendo tres asimetrías del régimen actual que generan ineficiencia asignativa, incoherencia

sistémica con el Estatuto Tributario y tensiones con los principios de última ratio, proporcionalidad e igualdad.

La modificación propuesta es constitucionalmente viable, técnicamente coherente con el ordenamiento tributario y político-criminalmente óptima al racionalizar el uso del sistema penal, elimina incentivos perversos al fraccionamiento omisivo y cierra el vacío que actualmente permite que la extinción penal deje sanciones administrativas vigentes cuyo cobro resulta antieconómico e ineficiente.

Actualmente, la DIAN remite a la Fiscalía denuncia por toda conducta que encuadre en el tipo, sin umbral cuantitativo; la causal extintiva de que trata el parágrafo del artículo 402 del CP se activa con el pago del capital e intereses, ya que aun cuando actualmente está vigente la interpretación dada en la Respuesta del radicado 000636 - 2026DP000163721 del 25/05/2026 de la Subdirección de Normativa y Doctrina, existe discusión frente a que las sanciones administrativas pendientes de cobro coactivo también deban incluirse para entenderse efectivo el pago total de lo adeudado; finalmente, no existe regla que neutralice el fraccionamiento omisivo calculado bajo umbrales de facto.

Por lo tanto, se busca que la denuncia penal proceda solo respecto de conductas cuya cuantía individual supere las 159 UVT, salvo acumulación de tres o más omisiones bajo umbral (cualquier tributo, cualquier período); que la extinción penal exija pago o compensación de la totalidad —capital, intereses y sanciones—; y que la SAP y unidades penales seccionales, concentren su capacidad institucional en casos de alta lesividad y en el diseño de mecanismos de recuperación efectiva.

Con ello se logrará racionalizar el ejercicio de la acción penal por omisión del agente retenedor y superar la antinomia axiológica del régimen vigente (el Estado persigue penalmente conductas cuya deuda subyacente puede remitir administrativamente), en la ineficiencia asignativa del despliegue del aparato penal para cuantías ínfimas y el ámbito de interpretación que hoy deja sanciones administrativas vigentes tras la extinción penal.

## C. Modernización de la administración tributaria

### C. 1 Modificación del artículo 618-1 del Estatuto Tributario

**Se propone modificar el artículo 618-1 del Estatuto Tributario, con el fin de actualizar el Premio Fiscal para aprovechar la información del sistema de facturación electrónica e incentivar a los adquirentes a exigir la expedición de los documentos correspondientes a sus operaciones.** Así, se conserva una institución existente y se desarrolla su marco legal para facilitar una operación recurrente, con participación gratuita, controles verificables y financiación con cargo al presupuesto de la DIAN.

**Esta propuesta tiene como antecedente la Resolución DIAN 008743 de 2023, que reglamentó el Premio Fiscal "La factura electrónica me premia" y utilizó información del sistema de facturación electrónica para seleccionar participantes.** La medida propuesta

recoge esa experiencia y establece expresamente en la ley la participación con facturas electrónicas de venta y documentos equivalentes electrónicos, incluida su incorporación automática cuando se cumplan las condiciones de elegibilidad. Por ello, la reforma se justifica como una modernización y consolidación del instrumento, y no como la creación de un mecanismo sin antecedentes.

**La medida propuesta se fundamenta en el principio de eficiencia tributaria previsto en el artículo 363 de la Constitución Política, en cuanto busca incentivar la exigencia y utilización de documentos que permitan identificar y verificar las operaciones económicas y, con ello, fortalecer la información disponible para la Administración Tributaria.** De manera complementaria, contribuye a la equidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, al favorecer mayores niveles de trazabilidad y control sobre las operaciones económicas. Los efectos esperados sobre el cumplimiento y el recaudo deberán sustentarse, en todo caso, en el correspondiente análisis económico.

**Para alcanzar estos objetivos, la medida establece directamente los elementos esenciales del programa y atribuye al Director General de la DIAN la facultad de definir, mediante resolución, sus condiciones técnicas y operativas.** Esta habilitación permitirá adecuar su funcionamiento a los recursos disponibles y a las necesidades de implementación, incluida la periodicidad y cuantía de los premios, dentro de los límites establecidos por la ley y sin desplazar la potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República.

**En este marco, se autoriza expresamente la entrega de premios en dinero y se precisa que el Premio Fiscal no requiere autorización de Coljuegos ni genera derechos de explotación o gastos de administración a favor de dicha entidad.** La precisión responde al antecedente previsto en los considerandos de la Resolución DIAN 008743 de 2023, en la que se contempló la entrega de bonos o tarjetas redimibles en bienes y servicios y excluyó el pago en efectivo. Asimismo, se mantiene el tratamiento de los premios como ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, en atención a la naturaleza específica del incentivo y en forma diferenciada del régimen general aplicable a las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y actividades similares.

**La financiación del programa se realizará con cargo a las apropiaciones incorporadas en el presupuesto de la DIAN, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las reglas presupuestales aplicables.** En consecuencia, la realización de los eventos estará condicionada a la correspondiente disponibilidad presupuestal, en concordancia con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política. Con todo, la disposición no establece un monto anual obligatorio, ni implica, por sí misma, la apropiación de recursos, sino que permite desarrollar el programa en función de las disponibilidades presupuestales y de las condiciones fiscales aplicables.

**Dentro de este esquema, la modalidad asociada al reporte de omisiones en la facturación se configura como una alternativa facultativa y se circunscribe a operaciones realizadas por el propio adquirente.** La asignación de una participación estará condicionada a la verificación previa de la existencia de la operación, del deber de expedir el documento correspondiente y de

su efectiva omisión, teniendo en cuenta las excepciones y contingencias que resulten aplicables. Por tanto, la sola presentación de un reporte no dará lugar a una participación. A su vez, la prohibición de acumular participaciones respecto de una misma operación, los límites establecidos por persona y período y los controles dirigidos a prevenir la simulación, concertación y fraccionamiento de operaciones buscan desincentivar la presentación de reportes infundados, repetidos o fraudulentos.

**La verificación requerida para efectos de participar tendrá alcance exclusivo dentro del Premio Fiscal y no sustituirá el procedimiento tributario aplicable, ni las garantías propias de las actuaciones encaminadas a establecer e imponer sanciones.** De igual manera, la falta de acreditación de los requisitos para participar no podrá entenderse, por sí sola, como prueba de falsedad del reporte. Para preservar la integridad del programa, se prevén mecanismos de prevención y control del fraude, trazabilidad de las operaciones y verificación independiente del proceso de selección, junto con el cumplimiento de las normas sobre protección de datos personales, seguridad de la información y reserva tributaria.

**Finalmente, como escenarios de implementación, podrán evaluarse modalidades tales como sorteos diarios con premios de hasta diez millones de pesos o sorteos semanales con premios de hasta setenta millones de pesos.** Estas cifras corresponden únicamente a alternativas de diseño para efectos de evaluar la viabilidad operativa y económica del programa y, por tanto, no constituyen compromisos de gasto, apropiaciones presupuestales ni parámetros obligatorios para su posterior reglamentación.

## 26. Delimitación de la exclusión del IVA en Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada

**La propuesta modifica el numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario para establecer que la exclusión del IVA allí prevista no comprende las bebidas alcohólicas, fermentadas o destiladas, ni sus mezclas con bebidas no alcohólicas.** La medida busca concentrar el tratamiento preferencial en bienes destinados a satisfacer necesidades básicas de la población, finalidad que no justifica extenderlo al consumo de bebidas alcohólicas.

**Asimismo, la modificación reduce los incentivos para adquirir estos productos bajo el beneficio territorial y destinarlos a su comercialización o consumo en otras jurisdicciones.** Con ello se busca prevenir el aprovechamiento indebido de la exclusión, facilitar el control tributario y reducir distorsiones en la competencia y el recaudo.

**La inclusión de las distintas bebidas alcohólicas y sus mezclas asegura un tratamiento coherente y evita que diferencias en su elaboración o presentación permitan conservar el beneficio.** Su delimitación expresa en la ley brinda certeza a los contribuyentes y a las autoridades sobre el alcance de la exclusión.

## 27. Medidas en materia de alivios tributarios

**El capítulo propone instrumentos transitorios para facilitar la regularización de obligaciones administradas por la DIAN, recuperar cartera y resolver controversias administrativas.** Las medidas combinan el pago íntegro del capital con reducciones de sanciones e intereses, el cumplimiento de obligaciones formales y la posibilidad de distribuir los pagos en cuotas. Su diseño busca convertir obligaciones pendientes en recaudo efectivo y concentrar la capacidad administrativa en la fiscalización y el control de los incumplimientos que persistan. El corte al 30 de septiembre de 2026 delimita las obligaciones e infracciones susceptibles de regularización y evita extender los beneficios a incumplimientos futuros. Por su parte, el plazo hasta el 30 de junio de 2027 permite preparar las declaraciones, reunir los recursos y presentar las solicitudes necesarias, dentro de un período definido de aplicación.

**Se resalta que la propuesta establece una reducción del 60% de las sanciones y su actualización, junto con una tasa de interés moratoria del 5% anual.** Este tratamiento supone un alivio más moderado que los mecanismos recientes, en consideración a la reiteración de estas medidas y a la proximidad temporal del Decreto Legislativo 1419 de 2026. La menor intensidad del beneficio busca preservar los incentivos al cumplimiento oportuno y evitar que la sucesión de alivios genere expectativas de reducciones cada vez mayores. Sin embargo, la propuesta presenta una diferencia relevante de cobertura, particularmente en las facilidades de pago, pues permite su aplicación en todo el territorio nacional, superando la delimitación territorial prevista en dicho decreto.

### Facilidad de pago abreviada

**La facilidad de pago busca que la falta de liquidez inmediata no impida regularizar las obligaciones.** Para ello, exige un abono inicial mínimo del 10 % y permite pagar el saldo en cuotas mensuales hasta por doce meses. La posibilidad de prescindir de garantía se sujeta a las condiciones del artículo 814 del Estatuto Tributario; en los demás casos, deberá constituirse garantía suficiente. Su aplicación a gastos de administración en procesos concursales permite atender estas obligaciones con observancia de las reglas del respectivo proceso.

**La tasa moratoria del 5% anual, aplicable a los intereses causados antes del otorgamiento y durante la ejecución de la facilidad, busca contener el crecimiento de la deuda y hacer viable su pago.** El mecanismo articula los distintos alivios del capítulo, al permitir que sus exigencias de pago se satisfagan mediante el abono inicial y el otorgamiento de la facilidad, sin extinguir la obligación de cancelar el saldo.

**La pérdida de las reducciones respecto de las obligaciones incumplidas y la exigibilidad de los valores conforme al régimen ordinario preservan el incentivo para cumplir el acuerdo.** En las terminaciones por mutuo acuerdo, el incumplimiento permite cobrar los valores exigibles sin reabrir la discusión aceptada. Asimismo, el plazo de dos meses para resolver solicitudes completas evita que el acceso dependa de que la actuación administrativa concluya antes del cierre del beneficio.

### Reducción transitoria de sanciones e intereses moratorios

**Este artículo facilita el pago de obligaciones en mora mediante la reducción del 60 % de las sanciones y su actualización y la aplicación de una tasa moratoria del 5 % anual.** Se mantiene la exigencia de pagar la totalidad de la obligación principal y se establece un límite mínimo para la sanción resultante. La medida busca reducir las cargas accesorias que pueden dificultar la recuperación de cartera, conservando una consecuencia económica por el incumplimiento. La inclusión de saldos insolutos de facilidades vigentes permite regularizar obligaciones cuyo pago ya se encuentra en curso. A su vez, las restricciones sobre compensaciones y cruces de cuentas orientan el mecanismo hacia la obtención de recaudo, mientras que la aceptación de depósitos judiciales constituidos hasta la fecha de corte permite aplicar recursos previamente consignados. La posibilidad de utilizar la facilidad abreviada amplía las alternativas para satisfacer las condiciones del alivio.

### Reducción por omisión o corrección de declaraciones e incumplimiento de obligaciones formales

**La disposición promueve la presentación de declaraciones omitidas, la corrección de información inexacta y el cumplimiento de deberes formales pendientes.** Estos supuestos requieren un tratamiento específico, pues la regularización comprende tanto el pago como la determinación correcta de las obligaciones y la entrega de información necesaria para el control fiscal.

**La reducción de las sanciones al 40 % y la tasa moratoria del 5 % anual se condicionan al cumplimiento de las actuaciones correspondientes y al pago de los valores exigibles**. En asuntos que se encuentren en discusión administrativa, antes de notificarse la resolución del recurso de reconsideración, se exige aceptar íntegramente las glosas, informar su cumplimiento y reintegrar las sumas devueltas o compensadas improcedentemente. Así, el alivio permite concluir actuaciones mediante la aceptación de los ajustes y la satisfacción de las obligaciones.

**La inclusión de los deberes formales en materia cambiaria y de precios de transferencia busca fortalecer la disponibilidad de información relevante para la administración tributaria, preservando los incentivos y restricciones establecidos en la normativa vigente.** En particular, se permite la concurrencia de los beneficios especiales con las reducciones ordinarias previstas en el Estatuto Tributario, respetando en todo caso la sanción mínima aplicable. Asimismo, se mantienen las exclusiones en materia aduanera para las mercancías sujetas a restricciones, aprehendidas o decomisadas, así como para la sanción expresamente exceptuada, con el fin de preservar su tratamiento normativo específico.

### Terminación por mutuo acuerdo de procesos administrativos

**La terminación por mutuo acuerdo ofrece una vía para resolver controversias, anticipar el recaudo y reducir los costos de continuar actuaciones administrativas y eventuales procesos judiciales.** Retoma la estructura del artículo 306 de la Ley 1819 de 2016, con condiciones adaptadas al presente capítulo. El mecanismo exige corregir las declaraciones cuando corresponda, pagar íntegramente el impuesto o tributo o el menor saldo a favor discutido, cancelar el 40 % de las sanciones actualizadas y liquidar los intereses al 5 % anual. También contempla sanciones independientes, sanciones por no declarar y devoluciones o compensaciones improcedentes, para las cuales se exige, respectivamente, el pago de la sanción reducida, la presentación de la declaración o el reintegro de los recursos.

**La delimitación de las etapas en que procede la terminación busca circunscribirla a asuntos todavía susceptibles de controversia**. Cuando exista demanda no admitida, su retiro evita la coexistencia del acuerdo con el proceso judicial. La extensión temporal de los términos de corrección y el plazo hasta el 31 de agosto de 2027 para resolver solicitudes facilitan su aplicación. La solicitud no suspende los términos de defensa, y el acuerdo presta mérito ejecutivo, lo que brinda certeza sobre sus efectos y exigibilidad.

### Ámbito de aplicación y concurrencia de beneficios

**La aplicación de las medidas a nivel nacional, incluidos los grandes contribuyentes, garantiza condiciones uniformes para el cumplimiento de las obligaciones administradas por la DIAN y establece límites a la concurrencia de beneficios tributarios.** En particular, se prohíbe la acumulación de reducciones especiales sobre una misma sanción o interés, con el fin de evitar duplicidades, sin perjuicio de la aplicación concurrente de las reducciones ordinarias expresamente autorizadas. Asimismo, se conserva la imputación de los pagos efectuados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, de manera que los beneficios se circunscriban a las obligaciones pendientes y no den lugar a devoluciones, compensaciones o saldos a favor por sumas previamente pagadas.

### Conciliación contencioso-administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria

Se propone autorizar transitoriamente a la DIAN para conciliar controversias tributarias, aduaneras y cambiarias sometidas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante una reducción del sesenta por ciento (60%) de las sanciones y su actualización y la aplicación de una tasa de interés del cinco por ciento (5%) anual, según corresponda, sin reducir el capital adeudado. La medida busca anticipar el recaudo, disminuir los costos y la duración de los litigios y facilitar la normalización de las obligaciones, con posibilidad de acceder a facilidades de pago. Su aplicación estará sujeta a requisitos temporales, aprobación judicial y cumplimiento integral de los pagos acordados, y excluirá los actos de definición de la situación jurídica de las mercancías.

## C. Efectos macroeconómicos y sociales de la consolidación fiscal

**La implementación de la estrategia de consolidación fiscal, de la cual hace parte este Proyecto de Ley de Rescate Económico, constituye un paso fundamental hacia la equidad y la estabilidad macroeconómica.** Las medidas propuestas no buscan solo solucionar el desbalance fiscal y propender por asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, sino también generar las condiciones necesarias para mejorar los ingresos de los hogares más necesitados, y lograr un crecimiento económico mayor y más balanceado. La consolidación fiscal tendría efectos económicos favorables al fortalecer la confianza de los inversionistas, reducir la prima de riesgo y los costos de financiamiento. Si bien en los primeros años algunas de estas medidas implicarían un ajuste en la demanda interna, especialmente por parte del sector público, la mejora en las condiciones de financiamiento, junto a un esquema tributario más competitivo para el sector privado, contribuiría a reducir el costo del uso del capital y estimular la inversión privada, favoreciendo el empleo y el crecimiento de mediano y largo plazo. A 2030, se estima que los efectos agregados de la reforman sobre el PIB son ligeramente positivos frente a un escenario inercial benévolo en el que a pesar de que no hay ajuste fiscal el acceso al financiamiento se mantiene sin interrupción; a 2037 los beneficios son aún mayores.

**Los efectos socioeconómicos de la Ley de Rescate Económico que se describen en esta sección resultan de la comparación contra un escenario inercial benévolo en el que el acceso a financiamiento se mantiene**. Sin embargo, a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la probabilidad de que en un escenario de inacción se produzca una crisis fiscal es considerable. La siguiente sección presenta algunas estimaciones de lo que un escenario de crisis fiscal, con una limitación del acceso a financiamiento, significaría en términos macroeconómicos.

**A través de un modelo de equilibrio general, calibrado para la economía colombiana, se estimaron los impactos macroeconómicos asociados a las medidas contempladas en la estrategia de consolidación fiscal.** Para ello, el modelo permite estimar los efectos macroeconómicos de las medidas de consolidación fiscal asociadas con la reducción del gasto público y la focalización de las transferencias sociales, y también captura la mejora en las condiciones financieras por cuenta de la consolidación fiscal y menores necesidades de endeudamiento público. Adicionalmente, las medidas tributarias se agruparon en tres categorías, de acuerdo con la naturaleza de los tributos y el grupo sobre el que recae principalmente la carga tributaria: impuestos al consumo, a personas naturales y a personas jurídicas. Con base en lo anterior, se simularon los cambios en el gasto y en los ingresos previstos en la estrategia de consolidación fiscal, de manera consistente con las medidas descritas previamente y con su impacto fiscal estimado.

### Mejores condiciones de financiamiento

**La mejora en las condiciones de financiamiento, tanto del sector público como del privado, constituiría uno de los principales canales de transmisión de los beneficios de la**

**consolidación fiscal.** La corrección del desbalance fiscal y las menores necesidades de financiamiento del Gobierno fortalecerían la confianza de los inversionistas, reducirían la presión sobre los fondos prestables de la economía y disminuirían los costos de endeudamiento público. Este efecto se transmitiría a las tasas de interés del sector privado, favoreciendo el costo del uso del capital y estimulando la inversión. En particular, las estimaciones del MHCP sugieren que la consolidación fiscal asociada a esta estrategia de consolidación fiscal podría reducir la prima de riesgo soberano en alrededor de 121pb frente a un escenario inercial de cerca de 220,5pb, el cual es consistente con el nivel observado en 2026 antes de las elecciones presidenciales[196]. Este nivel inercial es superior a la prima de riesgo promedio de países con el mismo grado de calificación que Colombia, por lo que podría indicar que el mercado, en ausencia de un ajuste fiscal, estaría descontando un deterioro mayor del perfil crediticio del país.

**La reducción de la prima de riesgo se sustenta en que la mejora sostenida de la trayectoria fiscal fortalecería este perfil crediticio del país.** La corrección estimada sería consistente con una convergencia hacia niveles de CDS de países con una calificación crediticia comparable a la de Colombia, en un nivel intermedio entre el promedio de los pares que actualmente tienen nuestra misma calificación y el de aquellos ubicados un escalón por encima[197]. La reducción del déficit y la estabilización de la deuda mejorarían los indicadores de sostenibilidad fiscal y fortalecerían la credibilidad del marco de política fiscal. Aunque la evolución de la calificación soberana depende también de factores macroeconómicos e institucionales, una eventual revisión al alza podría ampliar las fuentes de financiamiento y propiciar reducciones adicionales en sus costos, reforzando los efectos favorables de la reforma sobre la inversión y el crecimiento económico.

**Parte de esta reducción de la prima de riesgo ya se ha anticipado en los mercados, en un contexto de mayores expectativas de ajuste fiscal.** En los últimos meses, la prima de riesgo de Colombia ha disminuido alrededor de 57pb, hasta ubicarse en 155,4pb[198]. La implementación de este proyecto de ley y de las demás disposiciones que hacen parte de esta estrategia de consolidación fiscal permitirían reforzar estas expectativas con medidas concretas y contribuirían a sostener y profundizar la mejora de las condiciones de financiamiento. En ausencia de medidas que corrijan el desbalance fiscal y reduzcan las necesidades de financiamiento del Gobierno, la prima de riesgo podría registrar nuevamente presiones al alza y aproximarse a los niveles del escenario inercial, revirtiendo la mejora reciente en las condiciones de financiamiento de la economía.

[196] Estas estimaciones se construyen a partir de una modelación de la prima de riesgo soberana, en la herramienta de equilibrio general, que incorpora la evolución de las principales variables fiscales y externas que determinan las condiciones de financiamiento del país. El escenario inercial es consistente con el promedio observado de los CDS en mayo de 2026, previo a la primera vuelta de las elecciones presidenciales, y constituye la referencia para evaluar el efecto de las medidas propuestas.

[197] Con corte al 18 de septiembre de 2026, la prima de riesgo promedio de los países pares en el mismo escalón de calificación crediticia que Colombia se situó en 112,5pb, mientras que la de aquellos ubicados un escalón por encima fue de 85,3pb. La reducción estimada implicaría una prima de riesgo de aproximadamente 99,1pb, situada entre ambos promedios. Al cierre de 2019, previo a la pandemia, la prima de riesgo de Colombia se ubicaba en 72pb, incluso menor que la obtenida con la corrección estimada.

[198] Datos al 29 de octubre de 2026.

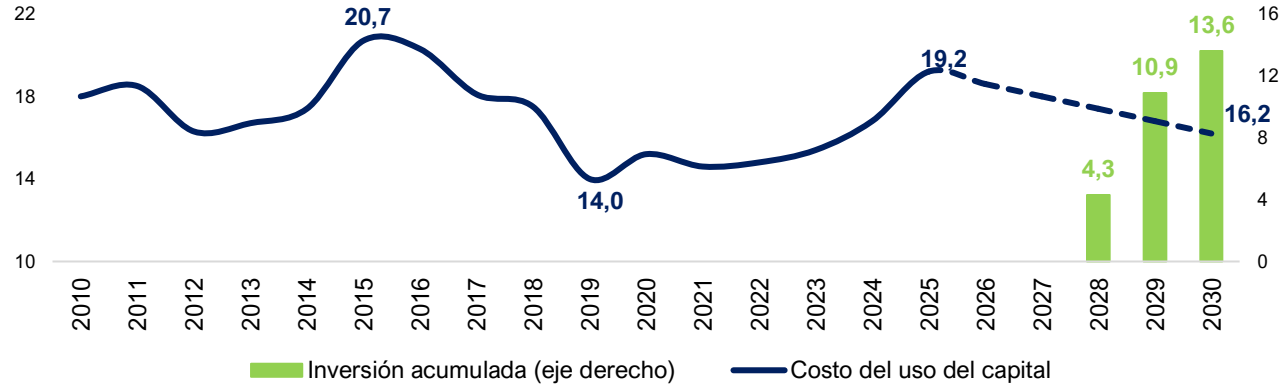
## Crecimiento económico

**En el corto plazo, la estrategia de consolidación fiscal tendría un efecto positivo en el crecimiento económico.** Se estima que entre 2027 y 2030 el crecimiento promedio sería 0,1pp superior frente a un escenario sin reforma, mientras que el nivel del PIB sería 0,5% más alto en 2030 ($5,8 billones a precios de 2015, equivalente a los sectores de cultivos de café y elaboración de cacao y chocolate). En particular, las estimaciones del MHCP indican que, en 2027, pese a la magnitud del ajuste, el crecimiento económico no se afectaría, manteniéndose relativamente estable frente al que se observaría en ausencia del Proyecto de Ley. Este resultado recogería los efectos del fortalecimiento de la confianza y la reducción del riesgo soberano sobre el financiamiento interno, favoreciendo la actividad económica desde el inicio de la implementación de esta Estrategia. En paralelo, la implementación de las principales medidas de contención de gasto y de modificación en disposiciones tributarias daría lugar a un ajuste transitorio de la demanda interna, lo que se traduciría en un menor crecimiento en 2028. Este resultado respondería principalmente a la reducción del consumo público prevista como parte de la consolidación fiscal y, en menor medida, a las medidas contempladas de aumento de ingresos tributarios. Si bien estos efectos moderarían la actividad económica en ese año, la inversión privada repuntaría, compensando parcialmente este impacto desfavorable sobre el crecimiento, y mejorando el perfil de fuentes de actividad productiva de mediano y largo plazo.

**En el mediano plazo, la mejora de las condiciones financieras y una menor tributación empresarial favorecerían la acumulación de capital, corrigiendo el rezago actual de la inversión privada.** En concreto, la reducción de la prima de riesgo y los cambios en la carga impositiva sobre las empresas reducirían el costo de uso del capital en 3,0pp durante los próximos cuatro años. Esto generaría un incremento acumulado de 13,6% en el nivel de inversión a 2030, comparado con el escenario inercial, y elevaría la tasa de inversión en 4,4pp frente a 2025, alcanzando el 21,0% del PIB[199], 0,8pp superior a la tasa promedio entre 2005 y 2025 (20,2%).

[199] Pesos constantes de 2015.

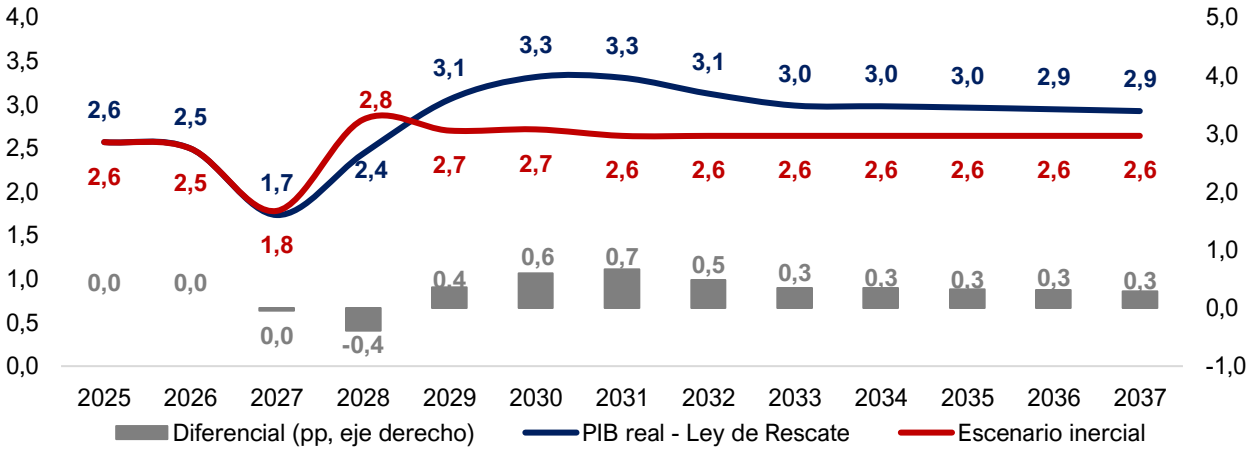
**Gráfico 48.** Costo del uso del capital y crecimiento acumulado de la inversión fija (%)




**Estimaciones:** MHCP.

**El mayor dinamismo de la inversión se traduciría en una expansión de la capacidad productiva de la economía, elevando el PIB tendencial y contribuyendo a mejor perfil de crecimiento económico de mediano plazo[200].** Como resultado, en 2029 y 2030 el crecimiento de la actividad económica sería 0,4pp y 0,6pp superior al que se observaría en ausencia del Proyecto de Ley, mientras que el crecimiento tendencial aumentaría, en promedio, 0,3pp entre 2030 y 2037. Esto refleja un mayor aporte de la inversión y la acumulación de capital al crecimiento económico, una vez superado el efecto transitorio del ajuste de la demanda interna.

**Gráfico 49.** Crecimiento PIB real en el escenario inercial y PIB real Ley de Rescate (%)




**Estimaciones:** MHCP.

[200] El incremento del PIB tendencial es resultado de incorporar la mayor inversión proyectada por el modelo de equilibrio general en un modelo de función de producción, donde el PIB tendencial se define en función de la productividad, el empleo y el capital tendencial.

## Inflación

**En materia de inflación, algunas de las medidas de la Ley de Rescate generarían presiones alcistas de carácter transitorio. Estas no afectarían el poder adquisitivo de los hogares pobres y vulnerables, ya que su ingreso mejoraría gracias al programa EfectIVA.** En particular, en 2027 la inflación podría aumentar hasta en 0,6pp, explicado principalmente por los ajustes en los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas y tabaco[201]. En este año entraría en vigor la totalidad del ajuste en el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas, la primera mitad del ajuste tributario sobre los productos del tabaco y la reducción de algunos beneficios tributarios puntuales en IVA, lo que generaría presiones alcistas pero temporales sobre los precios. En particular, los ajustes en los impuestos al consumo generarían un incremento de hasta 0,5pp en la inflación, de los cuales 0,4pp corresponderían al canal directo y 0,1pp a efectos indirectos[202]. Por su parte, la reducción de los beneficios tributarios en IVA generaría un efecto de 0,1pp[203], los cuales corresponderían en su totalidad al canal directo.

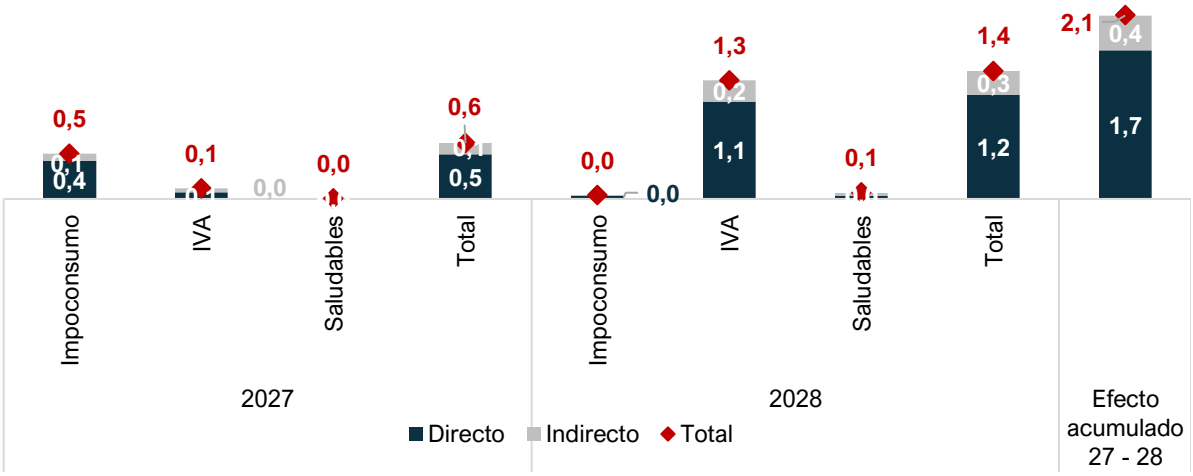
**El impacto inflacionario de la reforma se concentraría en 2028 y es un efecto de una sola vez. A partir de 2029, la inflación retornaría a su tendencia de largo plazo.** Este resultado respondería principalmente a la entrada en vigor de la mayor parte de las reducciones de los beneficios tributarios en IVA[204], así como a la segunda mitad del ajuste tributario sobre los productos del tabaco y a la aplicación de las medidas de equidad horizontal en los impuestos saludables. En particular, la reducción de los beneficios tributarios en IVA generaría un incremento de hasta 1,3pp[205] en la inflación, de los cuales 1,1pp corresponderían a efectos directos y 0,2pp a efectos indirectos[206]. Por su parte, la segunda etapa del ajuste tributario sobre los productos del tabaco tendría un efecto de 0,05pp, el cual se materializaría principalmente a través del canal directo (0,04pp), dado el peso de estos productos en la canasta de consumo de los hogares. Adicionalmente, los impuestos saludables tendrían un efecto de 0,07pp en la inflación, de los cuales 0,04pp corresponderían a efectos directos y 0,03pp a efectos indirectos.

**Estas estimaciones asumen que los mayores impuestos se trasladan completamente a los precios que paga el consumidor final, por lo que se interpretan como una cota superior de los impactos inflacionarios.** La evidencia empírica sugiere que este traslado puede ser incompleto, de modo que el efecto observado sobre la inflación podría ser menor al estimado bajo

[201] Productos de tabaco, sucedáneos o imitadores.
[202] El efecto directo se calcula a partir de los ponderadores de cada subclase afectada en la canasta de consumo del IPC y del cambio estimado en los precios finales de los productos. El efecto indirecto incorpora los encadenamientos productivos de la economía a partir de la Matriz Insumo-Producto de Colombia de 2021. Estas estimaciones corresponden a ejercicios de equilibrio parcial, por lo que no recogen los efectos de las medidas tributarias sobre otras variables macroeconómicas ni posibles efectos de segunda ronda sobre la inflación. Por divisiones de gasto del IPC, los efectos indirectos para 2027 recaerían principalmente en restaurantes, y hoteles.
[203] Efecto inflacionario asociado al cambio en la tarifa de IVA para las bebidas alcohólicas, el cual se materializaría plenamente en 2027.
[204] Incluye todas las modificaciones en la base gravable y las tarifas de IVA, excepto los relacionados con bebidas alcohólicas.
[205] Las diferencias corresponden a cifras decimales.
[206] En 2028 este la división del gasto que se vería más afectada por los cambios en IVA sería restaurantes y hoteles, seguida por transporte y servicios asociados a la vivienda, cuyas estructuras de costos son intensivas en bienes gravados.

dicho supuesto[207]. Adicionalmente, estas presiones serían transitorias, al corresponder a incrementos de una única vez en los precios de los bienes y servicios. En particular, los resultados del modelo de equilibrio general, que incorpora otros canales de transmisión, sitúan el impacto acumulado de las medidas alrededor de 1,5pp[208], inferior en 0,6pp a la cota superior de la estimación.

**Gráfico 50.** Efectos inflacionarios (cota superior, pp)




**Estimaciones:** MHCP.

**Si bien las medidas tributarias generarían presiones inflacionarias transitorias en el corto plazo, la consolidación fiscal contribuiría a moderarlas y favorecería la convergencia de la inflación a la meta del Banco de la República.** La consolidación fiscal generaría efectos que contribuirían a disipar las presiones alcistas sobre la inflación, a través de una mayor capacidad productiva en el mediano plazo, producto de la mayor inversión, y menores presiones de demanda. En particular, se estima que estos canales reducirían la inflación en un promedio de 0,4pp por año entre 2027 y 2030, compensando parcialmente el impacto inflacionario de los impuestos en 2027 y 2028 y contribuyendo a que el efecto neto de las medidas sea desinflacionario a partir de 2029. De esta manera, la consolidación fiscal permitiría atenuar las presiones inflacionarias asociadas al desbalance fiscal actual y que han incidido de forma significativa a la persistencia que ha presentado la inflación en los últimos años.

**En conclusión, la estrategia de consolidación fiscal de la cual hace parte la Ley de Rescate Económico contribuiría a corregir los múltiples desbalances macroeconómicos asociados al desequilibrio de las finanzas públicas, favoreciendo la estabilidad macroeconómica y un crecimiento más sostenible.** La mejora de las condiciones financieras contribuiría a aliviar las

[207] Benedek, D., De Mooij, R. A., Keen, M., & Wingender, P. (2015). *Estimating VAT Pass Through*. IMF Working Paper No. 15/214.
[208] A través de un modelo de equilibrio general calibrado para la economía colombiana se estimaron los efectos macroeconómicos del Proyecto de Ley. El menor impacto inflacionario estimado, 1,5pp, frente a la cota superior, 2,0pp, recoge, entre otros mecanismos, la apreciación cambiaria asociada a la menor prima de riesgo, la moderación de la demanda privada y el aumento de la productividad, derivados de la consolidación fiscal en su conjunto.

restricciones que enfrenta el sector privado, ampliando su espacio para invertir. Aunque el proceso de consolidación fiscal y los ajustes tributarios generarían efectos transitorios sobre la demanda interna y el nivel de precios, la recuperación de la inversión permitiría compensar gradualmente los efectos sobre la actividad y fortalecer su contribución al crecimiento económico, así como ampliar la capacidad productiva y reducir las presiones inflacionarias en el mediano plazo.

### Efectos sobre los indicadores sociales

**La Ley de Rescate Económico no solo busca la corrección del desbalance macroeconómicos y fiscal, sino que constituye un instrumento de equidad social.** Las medidas planteadas permitirían proteger e incrementar el ingreso disponible de las familias más vulnerables y de ingresos medios, fortaleciendo la capacidad redistributiva del Estado y generando un mayor bienestar para la población. Mediante mecanismos clave como la devolución del IVA (EfectIVA), aportes del segmento poblacional de mayores ingresos y unas mejores condiciones macroeconómicas, esta iniciativa apunta a generar un impacto persistente en la reducción de la pobreza monetaria y la desigualdad en Colombia.

**Este proyecto de Ley permitiría incrementar el ingreso de más de 35,2 millones de colombianos, y eliminar la carga del pago del IVA a 18,9 millones de personas en condición de pobreza o vulnerabilidad, favoreciendo al 68% de la población de menores ingresos[209].** Las mejoras en el ingreso disponible benefician de forma progresiva a los hogares de menores recursos y de ingresos medios: el 10% de los hogares de menores ingresos percibirían un incremento promedio del 10,2% en sus ingresos, las familias pertenecientes a los deciles 2 y 3, obtienen un alza del 6,3%, mientras que los hogares del decil 4 registrarían un incremento del 2,5%. Incluso los hogares en el decil 6 de ingresos percibirían una mejora del 1,2%, consolidando un ajuste fiscal que protege la capacidad de consumo de la mayoría de la población. Estos impactos positivos en ingreso, para los hogares más vulnerables, serán posible gracias a la contribución solidaria de los hogares que tienen mayores ingresos. El 10% de los hogares de mayores recursos asumirán el 97% del esfuerzo tributario total de los hogares, y observarían una reducción equivalente al 3,6% de su ingreso.

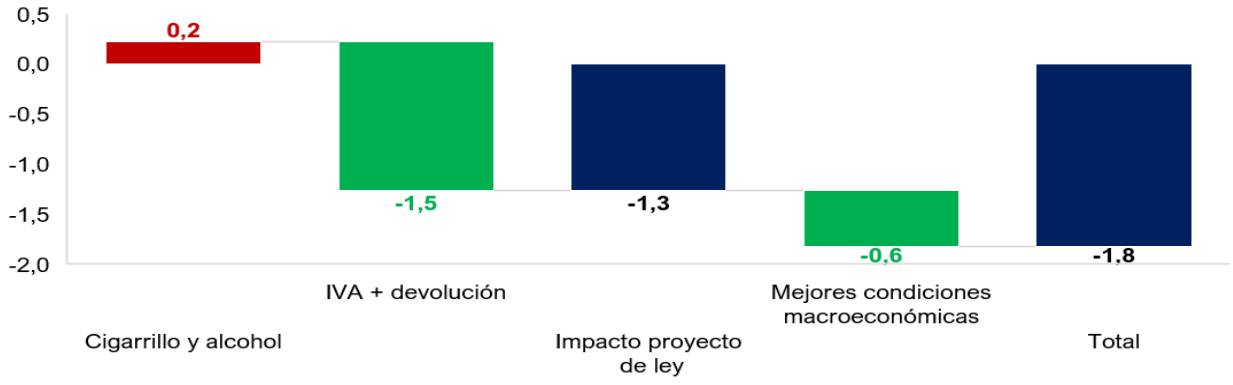
**El pilar fundamental de este avance social radica en la transición histórica hacia un IVA personalizado, dejando atrás la lógica de gravar productos para pasar a un esquema basado en la capacidad económica de cada hogar.** Bajo este mecanismo, los hogares de menores ingresos, ubicados entre el decil 1 y 3 de la distribución de ingreso, que actualmente pagan un promedio mensual de $138 mil pesos en IVA, dejarán de tener esta carga tributaria regresiva con la reforma, lo que implica una ganancia significativa en poder adquisitivo. Este grupo de hogares incluye a todos aquellos que se encuentran en situación de pobreza y una parte de la población en situación de vulnerabilidad. Por su parte, el resto de los hogares vulnerables recibirían una devolución de hasta el 50% del impuesto pagado, materializando así una mejora en su ingreso. Esto permitirá que la reducción de los alivios injustos en IVA recaerá principalmente sobre los

[209] Corresponde a todos los hogares desde el decil 1 al 6.

hogares de mayores ingresos, protegiendo el poder adquisitivo de los pobres y vulnerables. De esta forma, EfectIVA constituye el motor redistributivo más potente de esta ley.

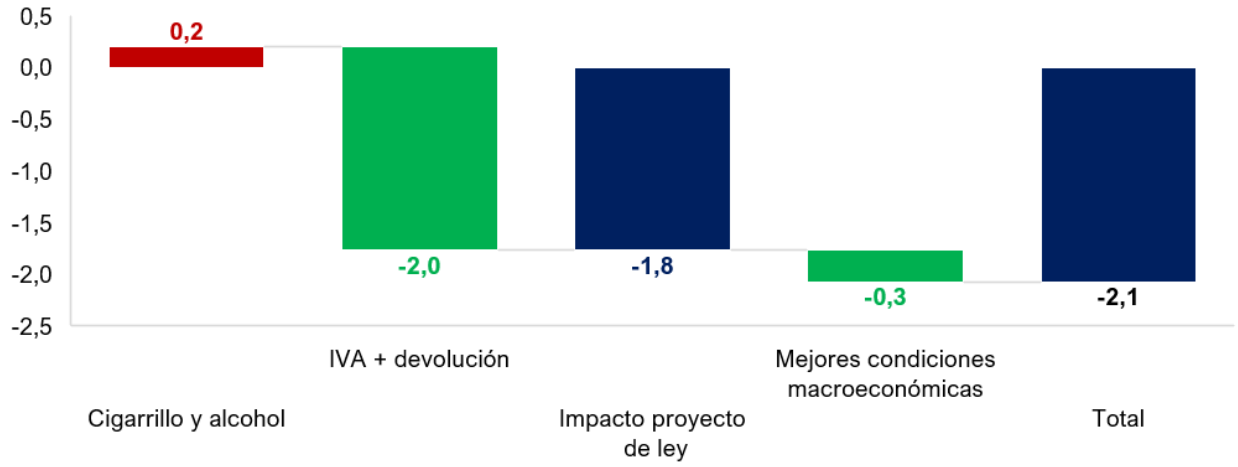
**EfectIVA, junto a un entorno macroeconómico favorable, permitirían alcanzar una reducción de 1,8 pp en la pobreza monetaria moderada, sacando de esa condición a 929 mil personas.** Aún sin considerar los beneficios derivados de un mejor escenario macroeconómico, el efecto directo del proyecto sería una reducción de 1,3pp en la incidencia de la pobreza monetaria, que permitiría sacar de esa condición a 651 mil personas. Los beneficios serían todavía mayores para la población de menores ingresos: la pobreza monetaria extrema disminuiría en 1,8pp, lo que equivaldría a que cerca de 910 mil personas salgan de esta situación. Al incorporar el mayor crecimiento económico acumulado a 2030 y unas condiciones de financiamiento más favorables, la reducción de la pobreza moderada alcanzaría 929 mil personas (1,8pp) y la pobreza extrema disminuiría en 1.076 mil personas (2,1pp).

**Gráfico 51.** Impactos sobre la incidencia de pobreza monetaria moderada (pp)




**Fuente:** Cálculos DGPM-MHCP.
**Nota:** La categoría "Mejores condiciones macroeconómicas" incluye los efectos sobre los ingresos de los hogares derivados del crecimiento económico acumulado hasta 2030 y de una menor tasa de interés.

**Gráfico 52.** Impactos sobre la incidencia de pobreza monetaria extrema (pp)



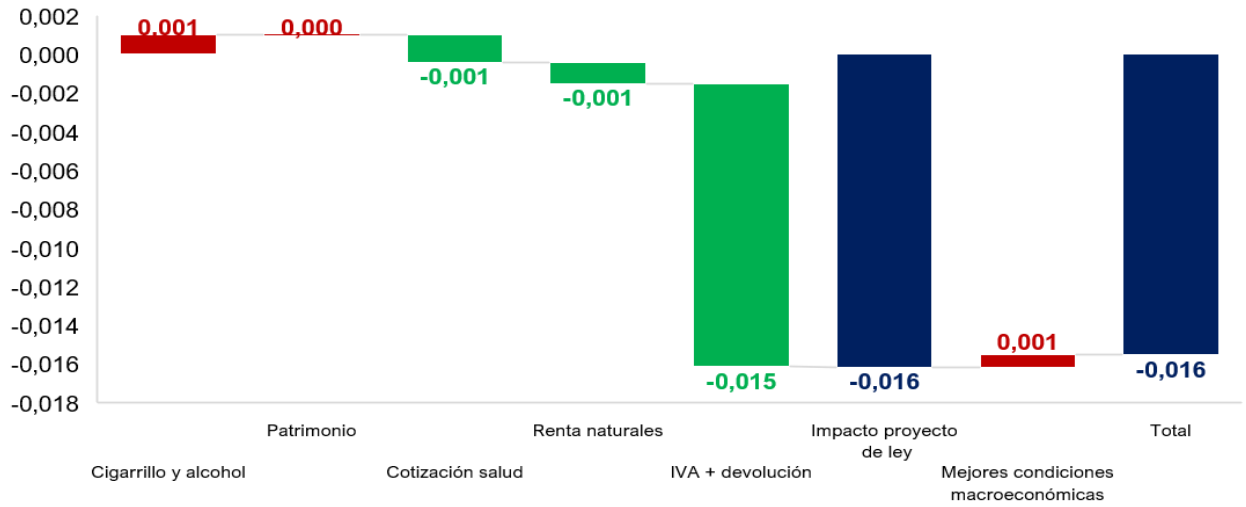

**Fuente:** Cálculos DGPM-MHCP.
**Nota:** La categoría "Mejores condiciones macroeconómicas" incluye los efectos sobre los ingresos de los hogares derivados del crecimiento económico acumulado hasta 2030 y de una menor tasa de interés.

**Por otro lado, algunas disposiciones de la estrategia de consolidación fiscal, particularmente los ajustes tributarios sobre las bebidas alcohólicas y cigarrillos tendrían efectos acotados sobre la pobreza, los cuales resultarían plenamente compensados por EfectIVA.** Si bien el recaudo asociado al consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos se concentra principalmente en los segmentos de mayores ingresos (el 30% de los hogares con mayores recursos aporta el 38% del total, frente al 25% correspondiente al 30% de menores ingresos), el aumento del impuesto al consumo de estos bienes tendría, por sí solo, un ligero efecto adverso sobre la pobreza monetaria. No obstante, estos efectos serían más que compensados por la mejora en el ingreso disponible de los hogares derivada del programa EfectIVA, el cual favorecería las condiciones de vida de la población vulnerable.

**El carácter progresivo de las medidas incorporadas en la estrategia de consolidación fiscal permitiría mejorar la distribución del ingreso y reducir la desigualdad.** Como resultado, se estima una disminución de 0,016 puntos en el coeficiente de Gini, resultado que refleja tanto una mayor contribución de los hogares de mayores ingresos, particularmente a través del impuesto sobre la renta y de las contribuciones a salud y pensión[210], como la implementación de EfectIVA dirigido a la población pobre y vulnerable. En particular, este programa constituye el principal instrumento redistributivo de esta estrategia, al explicar la mayor parte de la reducción de la desigualdad. Lo anterior materializaría una reducción en el coeficiente de Gini equivalente a avanzar 13 años en equidad distributiva, de acuerdo con la tendencia histórica.

[210] De hecho, estas medidas contribuyen a reducir la desigualdad sin incidir sobre la pobreza, en la medida en que recaen sobre los segmentos de mayores ingresos.

**Gráfico 53.** Impactos sobre la desigualdad (coeficiente de Gini)




**Fuente:** Cálculos DGPM-MHCP.
**Nota:** La categoría "Mejores condiciones macroeconómicas" incluye los efectos sobre los ingresos de los hogares derivados del crecimiento económico acumulado hasta 2030 y de una menor tasa de interés.

**En suma, la estrategia de consolidación fiscal articula la reducción en el déficit fiscal con un avance significativo en equidad social.** En efecto, las medidas incorporadas en esta Estrategia distribuyen de manera más equitativa las cargas y los beneficios tributarios, con el objetivo de proteger el ingreso de los hogares vulnerables, pero al mismo tiempo fortalecer la capacidad redistributiva de la política fiscal. De esta manera, la consolidación fiscal estaría acompañada de una reducción de la pobreza monetaria y la desigualdad, como consecuencia de una mejora en las condiciones económicas de la población pobre y vulnerable.

## D. Efectos macroeconómicos de la materialización de una crisis fiscal

**La ausencia de una consolidación fiscal podría comprometer el acceso del Gobierno a los mercados, desencadenando una crisis fiscal con efectos macroeconómicos y sociales profundos y persistentes para todos los colombianos.** La acumulación de déficits elevados conduciría a una trayectoria creciente e insostenible de la deuda pública, como la contemplada en el escenario inercial de mediano plazo. Este escenario supone que el Gobierno mantiene la capacidad de cubrir sus necesidades de financiamiento; es decir, que los mercados están dispuestos a financiar de manera sostenida una deuda insostenible, lo cual es un supuesto benévolo, pues el aumento del endeudamiento y de la carga de intereses debilitaría aún más la confianza de los inversionistas. Por tanto, la pérdida de acceso a los mercados constituye un riesgo relevante frente al escenario inercial. De acuerdo con la definición del Fondo Monetario Internacional (FMI), un cierre de mercados implicaría que el Gobierno no podría obtener financiamiento internacional de manera sostenida, mediante préstamos o emisiones de deuda a

distintos plazos y a tasas de interés razonables[211]. De materializarse este riesgo, la insuficiencia de fuentes de recursos para financiar el gasto y atender los vencimientos de deuda podría exigir una corrección fiscal abrupta frente a la contemplada en la estrategia de consolidación fiscal que, junto con el deterioro de las condiciones financieras, generaría efectos adversos significativos sobre la actividad económica y el bienestar general de la sociedad.

### Propagación de la crisis fiscal a la economía

**Los efectos de un cierre de mercados para el sector público se propagarían a toda la economía.** Estos episodios suelen estar precedidos por un deterioro de las condiciones de financiamiento, reflejado en mayores primas de riesgo y rebajas de la calificación crediticia, cuyos efectos pueden transmitirse al conjunto de la economía a través de distintos canales[212]. En primer lugar, la pérdida de acceso del Gobierno a los mercados reduciría sus fuentes de financiamiento externo y podría extender las restricciones al sector privado. Una reducción abrupta de las entradas de capital generaría presiones de depreciación y desencadenaría un fuerte ajuste de la demanda interna. En segundo lugar, la imposibilidad de cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno podría exigir un recorte forzoso y desordenado del gasto público, particularmente sobre la inversión pública, al ser esta uno de los componentes más flexibles de gasto, profundizando la contracción de la demanda agregada. Finalmente, el aumento de los rendimientos exigidos a la deuda pública reduciría el valor de mercado de estos títulos, generando pérdidas de valoración para sus tenedores. Dependiendo de la exposición de las entidades financieras y de su capacidad para absorber estas pérdidas, este deterioro podría restringir la oferta de crédito y amplificar los efectos económicos[213].

**La evidencia internacional muestra que los episodios de crisis fiscales pueden estar acompañados de ajustes macroeconómicos significativos.** Furceri y Zdzienicka (2011)[214] estiman que, ocho años después de una crisis de deuda, el producto permanece alrededor de 10% por debajo de la trayectoria que habría seguido en ausencia del choque. Estas pérdidas de actividad se extienden al ingreso por habitante y al bienestar de los hogares. Farah–Yacoub et al. (2024)[215] encuentran que, tras un incumplimiento de deuda soberana, el PIB real per cápita se ubica 8,5% por debajo de un escenario sin incumplimiento durante los primeros tres años, brecha que alcanza cerca de 20% a los diez años. En este último horizonte, según ese análisis, el número

[211] Fondo Monetario Internacional (2015). The Fund's Lending Framework and Sovereign Debt—Further Considerations. IMF Policy Paper, 9 de abril de 2015.
[212] Fondo Monetario Internacional (2015). The Fund's Lending Framework and Sovereign Debt—Further Considerations. IMF Policy Paper, 9 de abril de 2015. Para una muestra de 21 economías emergentes y avanzadas, la mediana de los diferenciales soberanos pasó de aproximadamente 280pb doce meses antes de la pérdida de acceso a cerca de 700pb al momento del evento y 980pb cinco meses después, según valores aproximados de la gráfica. Las calificaciones crediticias comenzaron a deteriorarse alrededor de seis meses antes del evento, con rebajas más pronunciadas tras su materialización.
[213] Fondo Monetario Internacional (2022). Global Financial Stability Report, abril. Capítulo 2: "The Sovereign-Bank Nexus in Emerging Markets.
[214] Furceri, D. y Zdzienicka, A. (2011). How Costly Are Debt Crises? IMF Working Paper No. 11/280.
[215] Farah-Yacoub, J. P., Graf von Luckner, C. M. y Reinhart, C. (2024). The Social Costs of Sovereign Default. NBER Working Paper, 32600, junio de 2024.

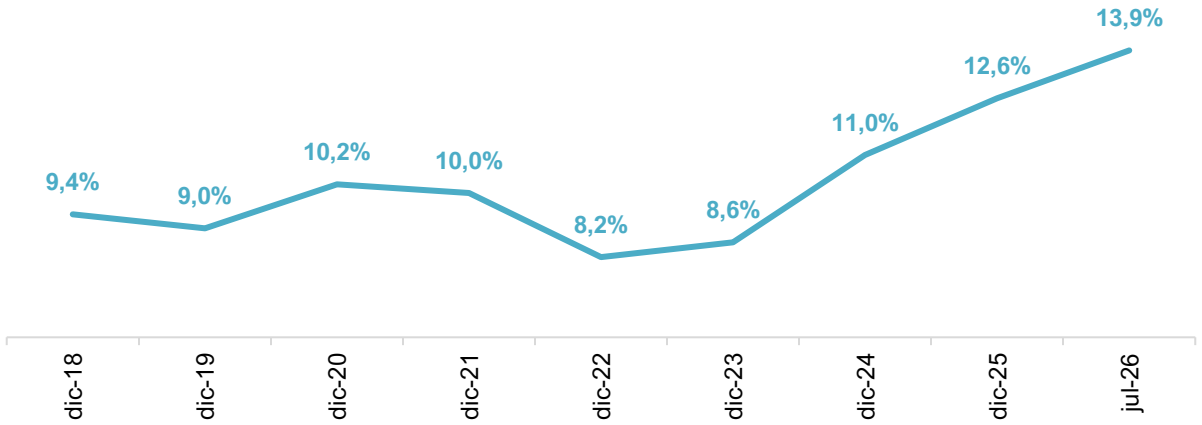
de hogares en situación de pobreza sería alrededor de 10% mayor que en el escenario contrafactual.

### Potenciales efectos sobre el sistema financiero

**Si bien el sistema financiero colombiano muestra una gran solidez y resiliencia, una crisis fiscal podría propagarse a través de este sector dada su mayor exposición reciente a la deuda pública.** El sistema financiero colombiano es sólido, lo que se refleja en su resiliencia y capacidad para enfrentar choques adversos. Los ejercicios de estrés, presentados por el Banco de la República en su reporte de estabilidad financiera, encuentran que las entidades financieras cuentan con mecanismos para mitigar y absorber posibles pérdidas por desvaloraciones de los títulos de deuda pública, como coberturas mediante instrumentos derivados y niveles sólidos de capital, lo que les permitiría absorber choques macroeconómicos adversos como el contemplado en esta sección, y limitar de manera importante los efectos de un deterioro fiscal sobre la estabilidad del sistema financiero[216]. Sin embargo, su creciente exposición a la deuda pública implicaría un riesgo que es necesario monitorear**.** En particular, un aumento de la percepción de riesgo soberano podría generar desvaloraciones de los TES y pérdidas en los portafolios de las entidades. En el caso de los establecimientos de crédito, estas pérdidas podrían deteriorar sus balances y reducir su capacidad para otorgar crédito, amplificando el choque descrito anteriormente sobre la inversión y el consumo, mientras que en los fondos de pensiones podrían reducir el valor de los portafolios y del ahorro pensional de los afiliados. Estos canales cobran mayor relevancia ante el aumento reciente de la participación de los TES en los activos de los establecimientos de crédito (Gráfico 54) y de la deuda pública nacional en los portafolios de los fondos de pensiones, la cual en agosto de 2026 representó el 37,6% de su portafolio de inversiones.

[216] Banco de la República. (2026). Reporte de Estabilidad Financiera: septiembre de 2026. Este reporte muestra que los establecimientos de crédito disponen de recursos de capital suficientes para absorber pérdidas potenciales incluso bajo un escenario macroeconómico adverso y de baja probabilidad de ocurrencia. Estos resultados respaldan la resiliencia del sistema, aunque no descartan pérdidas ni permiten concluir que todos los escenarios posibles de crisis fiscal serían absorbidos sin efectos sobre la actividad crediticia.

**Gráfico 54.** Participación de las inversiones en TES en los activos de los establecimientos de crédito




**Fuente:** Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos: MHCP.

**Adicionalmente, un deterioro de las condiciones financieras podría afectar al sistema financiero a través de la cartera de crédito y, en escenarios de mayor estrés, derivar en una crisis financiera.** El deterioro de las condiciones de financiamiento podría transmitirse al sistema financiero a través de dos canales. Por un lado, mayores tasas de interés aumentarían la carga financiera de hogares y empresas, deteriorando su capacidad de pago y elevando la morosidad y las pérdidas de los establecimientos de crédito. Por otro, una menor disponibilidad de recursos para financiarse podría generar presiones de liquidez sobre estas entidades, dificultando el cumplimiento de sus obligaciones. La materialización conjunta de estos riesgos podría generar tensiones en el sistema financiero y, en escenarios de mayor estrés, desencadenar una crisis financiera. La evidencia internacional muestra que, tras crisis bancarias sistémicas, la actividad económica puede tardar varios años en recuperarse y las pérdidas de producto pueden ser persistentes (Laeven y Valencia, 2026)[217].

### Estimación de los impactos macroeconómicos y sociales de la crisis

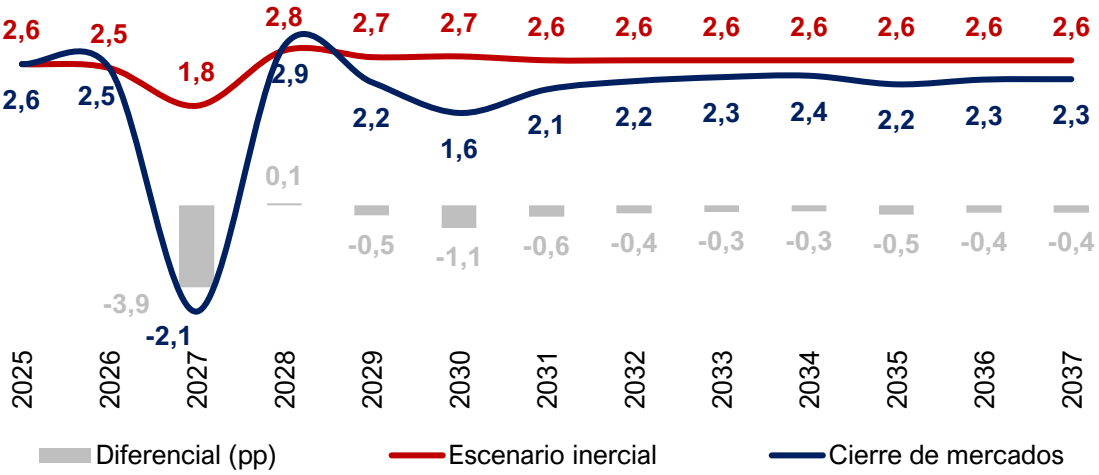
**Para cuantificar los efectos macroeconómicos de una eventual crisis fiscal, se simuló un escenario de limitaciones al financiamiento y mayor prima de riesgo, a través de un modelo de equilibrio general calibrado para la economía colombiana.** El ejercicio toma como referencia el escenario inercial utilizado para evaluar los efectos de la reforma. A diferencia de ese escenario inercial, para esta simulación se asume que, en 2027, dadas las elevades necesidades de deuda, los mercados restringen el financiamiento, lo que exige una corrección abrupta del déficit primario hasta llevarlo a cero. El escenario supone que el ajuste recae inicialmente sobre la inversión pública, el rubro más flexible del gasto, que se reduce a cero desde 2027. Debido a que

[217] Laeven, L., y Valencia, F. (2026). *Systemic banking crises database: 1970–2025* (IMF Working Paper No. 26/94). International Monetary Fund.

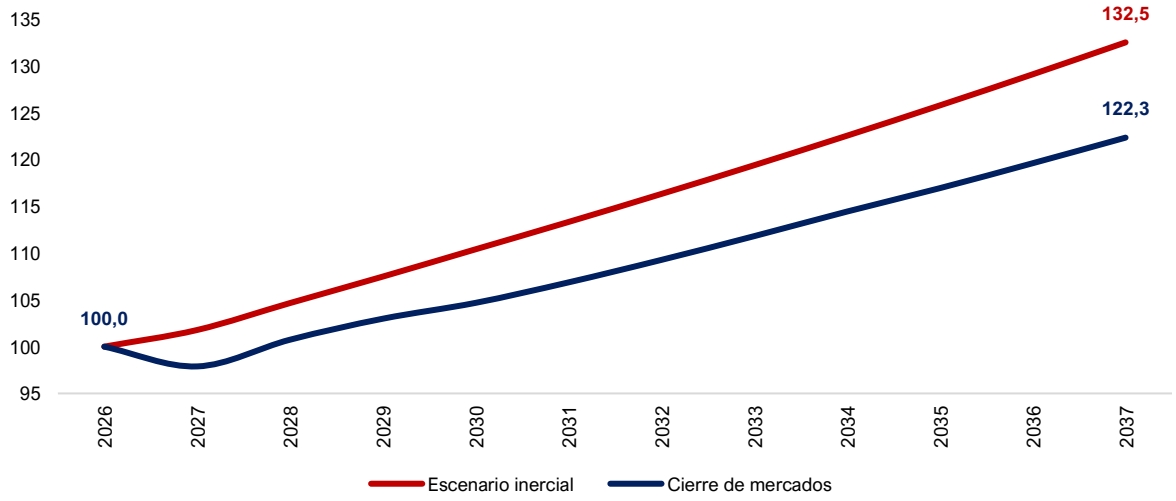
aún con una inversión nula persistiría un déficit primario, el desbalance remanente se ajusta mediante una disminución del consumo público. Adicionalmente, se incorpora un choque sobre la prima de riesgo soberano calibrado con base en la evidencia internacional presentada por el FMI (2015) para episodios de pérdida de acceso a los mercados, que se traduce en un aumento de los CDS de Colombia de alrededor de 484,2pb en 2027 frente al escenario inercial.

**Gráfico 55.** Comportamiento del PIB – escenario inercial vs cierre de mercados

**A.** Crecimientos del PIB




**B. Niveles (base 100 = 2026)**




**Fuente:** DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

**La pérdida de acceso a los mercados de financiamiento tendría efectos negativos persistentes sobre la actividad económica.** En 2027, año en que se materializa la restricción al financiamiento, el crecimiento de la actividad económica se reduciría 3,9pp, llegando a -2,1%. A mediano plazo (hacia 2037), el nivel del PIB real se situaría 7,7% por debajo del escenario inercial. Estos resultados, consistentes con lo encontrado por la literatura sobre crisis de deuda soberana (Farah-Yacoub et al., 2024)[218], se explican por una corrección de la demanda interna ante las dificultades de financiamiento de la economía colombiana, lo que se refleja en un menor crecimiento acumulado del consumo privado, que alcanzaría 6,8pp frente al escenario inercial en el mismo año, así como por un ajuste fiscal abrupto. Estos resultados ilustran las implicaciones macroeconómicas adversas que podría generar una restricción al acceso de financiamiento asociado a una crisis fiscal y resaltan la importancia de adoptar medidas que eliminen el riesgo de su materialización.

**La contracción económica generaría un deterioro progresivo de los indicadores sociales, reflejado en una reducción del ingreso promedio de los hogares del 4,4% a 2030 y del 6,6% hacia 2037. Este sería un escenario en el que todos los hogares se ven afectados, pero principalmente aquellos de menores ingresos.** Este choque afectaría con especial intensidad a la población de menores recursos, como lo sugiere la literatura económica, (Storesletten et al., 2004; Hoynes et al., 2012)[219]. Los hogares de los deciles 1 a 3 sufrirían una caída promedio en sus ingresos del 7,1% a 2030 y del 10,8% a 2037. En consecuencia, la tasa de pobreza monetaria aumentaría 2,5pp a 2030 y 3,8pp a 2037, mientras que la tasa de pobreza extrema aumentaría 2,0pp y al 2,7pp para 2030 y 2037, respectivamente. Estos resultados resaltan la urgencia de adoptar medidas oportunas que eliminen el riesgo de la materialización de este escenario.

[218] Farah-Yacoub, J. P., Graf von Luckner, C. M. y Reinhart, C. (2024). The Social Costs of Sovereign Default. NBER Working Paper, 32600, junio de 2024.

[219] Hoynes, H., Miller, D. L., & Schaller, J. (2012). Who suffers during recessions? *Journal of Economic perspectives*, *26*(3), 27-48. Storesletten, K., Telmer, C. I., & Yaron, A. (2004). Cyclical dynamics in idiosyncratic labor market risk. *Journal of political Economy*, *112*(3), 695-717.

## E. Impacto fiscal de la Estrategia de Consolidación Fiscal

**En conjunto, las medidas que conforman la estrategia de consolidación fiscal generarían una mejora del balance primario de 2,39% del PIB en 2027, que aumentaría a 4,29% en 2028, 4,59% en 2029 y 4,73% en 2030 (Tabla 14).** En promedio, cerca del 70% del ajuste proviene de medidas orientadas a reducir, racionalizar y mejorar la eficiencia del gasto público, mientras que el componente restante corresponde a medidas de fortalecimiento de los ingresos y al mayor crecimiento económico e inversión privada derivados de la implementación conjunta de estas medidas. La Tabla 14 presenta el efecto de las disposiciones contenidas en la presente Ley de Rescate Económico, y también incluye una línea con el efecto de las medidas adicionales que completan la estrategia de consolidación fiscal y que se implementarán por medio de otros instrumentos normativos. Estas últimas corresponden a acciones que serían implementadas mediante actos administrativas del Gobierno nacional, así como por medio de medidas que harán parte del Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, las cifras presentadas reflejan el efecto agregado de la estrategia de consolidación fiscal que permite estabilizar la deuda en el mediano plazo.

**Tabla 14.** Impacto estimado de la Estrategia de Consolidación Fiscal sobre el balance primario (% del PIB)

| Concepto | Impacto fiscal (% del PIB) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
| **I. Reducción del Estado y recomposición de las fuentes de seguridad social** | **2,04%** | **2,05%** | **2,33%** | **2,39%** |
| Mejoramiento en la eficiencia del gasto público (RDE, Fondos Especiales, Resto de Transferencias) | 0,39% | 0,31% | 0,31% | 0,31% |
| Variación de Gastos de Personal - Facultades Extraordinarias | 0,00% | 0,24% | 0,47% | 0,52% |
| Reducción en contratación por OPS - Austeridad en la contratación estatal | 0,19% | 0,19% | 0,18% | 0,18% |
| Exoneración de aportes al empleador (Sena, ICBF, Salud) | 0,56% | 0,41% | 0,44% | 0,45% |
| Cotizaciones a salud de empleados independientes y regimenes especiales | 0,27% | 0,23% | 0,24% | 0,24% |
| Redirigir un punto de cotización de CCF a salud | 0,14% | 0,14% | 0,15% | 0,15% |
| Impuesto al consumo de tabaco y bebidas alcohólicas para salud | 0,49% | 0,53% | 0,54% | 0,54% |
| **II. Medidas en devolución de IVA-EfectIVA y obtención de ingresos** | **0,32%** | **1,75%** | **1,77%** | **1,79%** |
| IVA - EfectIVA y reducción de beneficios tributarios injustos | 0,17% | 1,05% | 1,05% | 1,06% |
| Equidad horizontal en impuestos saludables | 0,00% | 0,08% | 0,08% | 0,08% |
| Impuesto de Renta Personas Naturales | 0,13% | 0,57% | 0,56% | 0,57% |
| Impuesto al Carbono | 0,03% | 0,04% | 0,05% | 0,06% |
| Extensión de la sobretasa financiera | 0,00% | 0,03% | 0,03% | 0,03% |
| **III. Medidas para promover la economía** | **-0,14%** | **-0,22%** | **-0,14%** | **0,09%** |
| Tarifa general para personas jurídicas (33% en 2027 y 31% de 2028 en adelante) | -0,19% | -0,42% | -0,42% | -0,42% |
| Eliminación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso | -0,01% | -0,01% | -0,01% | -0,01% |
| Modificación del impuesto al patrimonio y derogatoria desde 2031 | -0,02% | -0,02% | -0,02% | -0,02% |
| Impacto en ingresos fiscales de los efectos macro | 0,08% | 0,23% | 0,30% | 0,54% |
| **IV. Disposiciones para atracción de capitales y promoción de la I.E.** | **-0,02%** | **-0,02%** | **-0,02%** | **-0,02%** |
| Modificación de la tasa de tributación depurada | -0,02% | -0,02% | -0,02% | -0,02% |
| **VI. Instrumentos dirigidos a combatir el contrabando, la evasión y fortalecer el control fiscal** | **0,14%** | **0,03%** | **0,04%** | **0,04%** |
| Normalización y alivios tributarios | 0,12% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Tributación de activos digitales, lucha contra la evasión y modernización de la administración fiscal | 0,02% | 0,03% | 0,04% | 0,04% |
| **Mayor Gasto - Incremento en SGP** | **0,00%** | **-0,01%** | **-0,10%** | **-0,20%** |
| **Efecto de la Ley de Rescate en el Balance Primario** | **2,35%** | **3,58%** | **3,87%** | **4,09%** |
| **Otras medidas de ajuste fiscal** | **0,05%** | **0,71%** | **0,72%** | **0,64%** |
| **Efecto Total de la Estrategia de Ajuste Fiscal** | **2,39%** | **4,29%** | **4,59%** | **4,73%** |
| | | | | |
| **Enajenaciones** | **0,00%** | **0,09%** | **0,08%** | **0,00%** |

**Fuente:** MHCP con cálculos DGPM.

De los Honorables Congresistas,

**MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ**

**Ministro de Hacienda y Crédito Público**

# Bibliografía


Aaskoven, L. y Wiese, R. (2019). *How fiscal rules matter for government debt reduction: Theory and evidence*.

Accinelli, R. A., Lam, J. y Tafur, K. B. (2020). El cigarrillo electrónico: un problema de salud pública emergente. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 37*(1), 122–128. https://doi.org/10.17843/rpmesp.2020.371.4780

Acosta-Ormaechea, S. y Morozumi, A. (2021). The value added tax and growth: Design matters. *International Tax and Public Finance, 28*(5), 1211–1241.

Advani, A. (2021). Policy forum: The taxation of capital gains—Principles, practice, and directions for reform. *Canadian Tax Journal, 69*(4), 1231–1250.

Advani, A. y Summers, A. (2020). *Capital gains and UK inequality*. World Inequality Lab.

Alemania. (s. f.). *Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz)*. https://www.gesetze-im-internet.de/g_115/

Alfaro-Ureña, A., Manelici, I. y Vasquez, J. P. (2022). The effects of joining multinational supply chains: New evidence from firm-to-firm linkages. *The Quarterly Journal of Economics, 137*(3), 1495–1552.

Aloisio, V., Miyamoto, H. y Toniolo, F. (2025). *Fiscal rules, robust correction mechanisms, and sovereign spreads* (IMF Working Paper No. 2025/195). Fondo Monetario Internacional.

Amador, J., de Mooij, R., Jaramillo, L., Pescatori, A., Perrelli, R., Ruan, X., Soto, M. y Tavares, M. M. (2022). *Trust what you hear: Policy communication, expectations, and fiscal credibility* (IMF Working Paper No. 2022/036). Fondo Monetario Internacional.

Amich, M., Tomás, M., Mariel, P. y Arto, I. (2026). Clean vehicle ownership: Implications for effective policy interventions. *Energy Economics, 155*, 109172. https://doi.org/10.1016/j.eneco.2026.109172

Auerbach, A. J. (1991). Retrospective capital gains taxation. *The American Economic Review, 81*(1), 167–178.

Banco de la República. (2026b). *Reporte de Estabilidad Financiera: septiembre de 2026*. Banco de la República.

Banco Mundial. (2024a). *Impuestos sanitarios en Colombia: monitoreo, evaluación y oportunidades de mejora en gobernanza*. Global Tax Program, World Bank Group.

Banco Mundial. (2024b). *State and trends of carbon pricing 2024*. World Bank Group.

Banco Mundial. (2024c). *Unlocking the power of healthy longevity: Compendium of research for the Healthy Longevity Initiative*. http://hdl.handle.net/10986/42142

Banco Mundial. (s. f.). *Government-to-person (G2Px)*. https://www.worldbank.org/en/programs/g2px

Beer, S., Griffiths, M. y Klemm, A. (2023). Tax distortions from inflation: What are they? How to deal with them? *Public Sector Economics, 47*(3), 353–386.

Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S. y Zhang, X. (2019). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *European Journal of Political Economy, 57*, 53–69.

Benedek, D., De Mooij, R. A., Keen, M. y Wingender, P. (2015). *Estimating VAT pass through* (IMF Working Paper No. 15/214). Fondo Monetario Internacional.

Bernal, R., Meléndez, M., Eslava, M. y Pinzón, A. (2017). Switching from payroll taxes to corporate income taxes: Firms' employment and wages after the 2012 Colombian tax reform. *Economía, 18*(1), 41–74. https://doi.org/10.31389/eco.51

Borensztein, E., De Gregorio, J. y Lee, J. W. (1998). How does foreign direct investment affect economic growth? *Journal of International Economics, 45*(1), 115–135.

Brändle, T. y Elsener, M. (2024). Do fiscal rules matter? A survey of recent evidence. *Swiss Journal of Economics and Statistics, 160*, 11.

Brasil. (2023). *Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm

Brasil. (2025). *Lei Complementar n.º 214, de 16 de janeiro de 2025*. Presidência da República. https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214compilado.htm

Brender, A. y Drazen, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics, 52*(7), 1271–1295.

Brun, L., Pycroft, J., Speitmann, R., Stasio, A. L. y Stöhlker, D. (2025). *The impact of the global minimum tax on corporate tax revenues: Evidence for EU member states*.

Caffera, M., Talbot-Wright, H., Arioua, E. y Delgado, R. (2025). *Diseño eficaz de impuestos al carbono: consideraciones clave desde América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cárdenas, M. (2020). *Case studies in illicit tobacco trade: Colombia* (Tobacconomics Fact Sheet). Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago. https://www.economicsforhealth.org/files/research/606/UIC_Colombia-Illicit-Trade-Fact-Sheet_v1.4.pdf

Caselli, F., Davoodi, H., Goncalves, C., Lagerborg, A., Medas, P., Nguyen, A. D. M. y Yoo, J. (2022). *The return to fiscal rules* (IMF Staff Discussion Note No. 2022/002). Fondo Monetario Internacional.

Cebreiro Gómez, A. y Kolerus, C. (2026). *Brazil's VAT reform: Improving equity* (IMF Working Paper). Fondo Monetario Internacional.

Chazelas, E., Debras, C., Fezeu, L. et al. (2020). Sugary drinks, artificially sweetened beverages and cardiovascular disease in the NutriNet-Santé cohort. *European Journal of Public Health, 30*(Suplemento 5), ckaa165.573.

Chen, S. (2025). *The inflationary risks of expansionary fiscal policy* (Selected Issues Paper No. 2025/144). Fondo Monetario Internacional.

Cohen, L., Curhan, G. y Forman, J. (2012). Association of sweetened beverage intake with incident hypertension. *Journal of General Internal Medicine, 27*(9), 1127–1134.

Cominato, L., Di Biagio, G. F., Lellis, D., Franco, R. R., Mancini, M. C. y de Melo, M. E. (2018). Obesity prevention: Strategies and challenges in Latin America. *Current Obesity Reports, 7*(2), 97–104. https://doi.org/10.1007/s13679-018-0311-1

Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y OCDE.

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe final*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fedesarrollo.

Dabla-Norris, E., Lam, W. R. y Roch, F. (2025, 15 de octubre). Fiscal rules foster stability as spending pressures grow. *PFM Blog*. Fondo Monetario Internacional. https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2025/10/fiscal-rules-stability

De Mooij, R. A. y Ederveen, S. (2008). Corporate tax elasticities: A reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of Economic Policy, 24*(4), 680–697.

Debrun, X., Ostry, J. D., Willems, T. y Wyplosz, C. (2018). Public debt sustainability. En *Sovereign debt: A guide for economists and practitioners* (cap. 4). Fondo Monetario Internacional. https://www.imf.org/-/media/files/news/seminars/2018/091318sovdebt-conference/chapter-4-debt-sustainability.pdf

Del Carpio, X. y Pabon, L. (2017). *Implications of minimum wage increases on labor market dynamics: Lessons for emerging economies* (Policy Research Working Paper). Banco Mundial. https://hdl.handle.net/10986/26468

Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D. y Ansar, S. (2022). *The Global Findex Database 2021: Financial inclusion, digital payments, and resilience in the age of COVID-19*. Banco Mundial.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile. (2025). *Avances metodológicos e institucionales de la regla fiscal en Chile 2022-2025* (Estudios de Finanzas Públicas 2025/46). https://www.dipres.gob.cl/598/articles-393846_doc_pdf.pdf

Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R. y Shleifer, A. (2010). The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship. *American Economic Journal: Macroeconomics, 2*(3), 31–64.

Dörrenberg, P., Eble, F., Rostam-Afschar, D., Sattelmaier, M. y Voget, J. (2026). *Tax policy uncertainty and investment* (Working Paper Series No. 255). TRR 266 Accounting for Transparency.

Dybczak, K. y Garcia-Escribano, M. (2019). *Fiscal implications of government wage bill spending* (IMF Working Paper No. 19/10). Fondo Monetario Internacional.

Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V. y Pattillo, C. (2018). *Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability* (IMF Staff Discussion Note No. 18/04). Fondo Monetario Internacional.

Fagherazzi, G., Vilier, A., Saes Sartorelli, D., Lajous, M., Balkau, B. y Clavel-Chapelon, F. (2013). Consumption of artificially and sugar-sweetened beverages and incident type 2 diabetes in the Etude Epidémiologique auprès des femmes de la Mutuelle Générale de l'Education Nationale–European Prospective Investigation into Cancer and Nutrition cohort. *The American Journal of Clinical Nutrition, 97*(3), 517–523.

Fainboim Yaker, I. y Pattanayak, S. (2010). *Treasury single account: Concept, design and implementation issues* (IMF Working Paper No. 10/143). Fondo Monetario Internacional.

Farah-Yacoub, J. P., Graf von Luckner, C. M. y Reinhart, C. M. (2024). *The social costs of sovereign default* (NBER Working Paper No. 32600). National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w32600

Federación Internacional de Diabetes. (s. f.). *IDF Diabetes Atlas: Colombia, 2000-2050*. https://diabetesatlas.org/data-by-location/country/colombia/

Fenalco. (2026). *Informe vehículos eléctricos e híbridos a agosto 2026*. https://www.fenalco.com.co/blog/gremial-4/informe-vehiculos-electricos-e-hibridos-a-agosto-2026-9110

Fenochietto, R. (2021). *Encouraging formal invoicing and reducing the VAT impact on low-income individuals*. Fondo Monetario Internacional. https://doi.org/10.5089/9781513569970.001

Fergusson, L. y Hofstetter, M. (2022). *El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma* (Documento CEDE No. 37). Universidad de los Andes y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Fernández, C. y Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *Economía, 18*(1), 125–155. https://doi.org/10.31389/eco.53

Filippini, F. y Zuleta, H. (2016). *Inestabilidad tributaria y crecimiento económico en Colombia* (Documento CEDE No. 2016-04). Universidad de los Andes.

Flores Fiallos, S. L. (2024). Impacto de vapeadores o cigarrillos electrónicos en la salud: una revisión de la evidencia científica. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, 5*(5), 1067–1075. https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2669

Fondo Monetario Internacional. (2015). *The Fund's lending framework and sovereign debt—Further considerations* (IMF Policy Paper). Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Colombia: Selected issues* (IMF Country Report No. 19/107). Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional. (2022). *Global financial stability report, April 2022*. Capítulo 2: The sovereign-bank nexus in emerging markets. Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional. (2023). *International corporate tax reform* (IMF Policy Paper No. 2023/001). Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional. (2026a). *Australia: 2025 Article IV consultation—Press release; staff report; and statement by the Executive Director for Australia* (IMF Country Report No. 2026/038). Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional. (2026b). *Public finances in modern history* [Base de datos]. Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional. (s. f.). *Fiscal rules dataset*. https://www.imf.org/en/topics/fiscal-policies/fiscal-rules-dataset

Fuest, C., Peichl, A. y Siegloch, S. (2018). Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *American Economic Review, 108*(2), 393–418. https://doi.org/10.1257/aer.20130570

Furceri, D. y Zdzienicka, A. (2011). *How costly are debt crises?* (IMF Working Paper No. 11/280). Fondo Monetario Internacional.

Gainsbury, S. M. (2015). Online gambling addiction: The relationship between internet gambling and disordered gambling. *Current Addiction Reports, 2*, 185–193. https://doi.org/10.1007/s40429-015-0057-8

Galeazzi, G. M., Marchi, M. y Castagnini, A. C. (2025). Psychiatric morbidity and gambling disorder: A systematic review and meta-analysis of population-based surveys. *European Psychiatry, 68*(1), e161. https://doi.org/10.1192/j.eurpsy.2025.10122

Gallet, C. A. (2015). Gambling demand: A meta-analysis of the price elasticity. *The Journal of Gambling Business and Economics, 9*(1), 13–22.

Gómez-Restrepo, C., Gómez-García, M. J., Naranjo, S., Rondón, M. A. y Acosta-Hernández, A. L. (2014). Alcohol consumption as an incremental factor in health care costs for traffic accident victims: Evidence in a medium sized Colombian city. *Accident Analysis & Prevention, 73*, 269–273. https://doi.org/10.1016/j.aap.2014.09.023

Gottschalk, J. (2014). *Fiscal and debt sustainability*. Fiscal Analysis and Forecasting Workshop, Fondo Monetario Internacional, Bangkok. https://www.imf.org/external/region/tlm/rr/pdf/aug7.pdf

Granger, C., Melo-Becerra, L. A., Ramos-Forero, J. E. y Silva-Samudio, G. T. (2025). Financiamiento del sistema de salud en Colombia: análisis de fuentes y usos. *Revista de Economía Institucional, 27*(53), 221–252. https://doi.org/10.18601/01245996.v27n53.09

Gravelle, J. G. (2018). *Indexing capital gains taxes for inflation* (Report No. R45229). Congressional Research Service.

Hamermesh, D. S. (2021). Do labor costs affect companies' demand for labor? *IZA World of Labor, 3*. https://doi.org/10.15185/izawol.3.v2

Herrera, J. C. y Camacho, S. (2024). *Estimación de la carga de enfermedad asociada al uso de alcohol en Colombia* (Documentos de trabajo PROESA No. 25). Universidad Icesi.

Higgins, K. A. y Mattes, R. D. (2019). A randomized controlled trial contrasting the effects of 4 low-calorie sweeteners and sucrose on body weight in adults with overweight or obesity. *The American Journal of Clinical Nutrition, 109*(5), 1288–1301.

Hourani, D., Millar-Powell, B., Perret, S. y Ramm, A. (2023). *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners* (OECD Taxation Working Papers No. 65). OECD Publishing.

Hourani, D. y Perret, S. (2025). *Taxing capital gains: Country experiences and challenges* (OECD Taxation Working Papers No. 72). OECD Publishing.

Hoynes, H., Miller, D. L. y Schaller, J. (2012). Who suffers during recessions? *Journal of Economic Perspectives, 26*(3), 27–48.

Hutchins Center on Fiscal and Monetary Policy. (s. f.). *Hutchins Center Fiscal Impact Measure*. Brookings Institution.

Jakobsen, K., Jakobsen, K., Kleven, H. y Zucman, G. (2020). Wealth taxation and wealth accumulation: Theory and evidence from Denmark. *The Quarterly Journal of Economics, 135*(1), 329–388.

Khachatryan, A., Perrelli, R., Alvarez, C. M., Amaya, M., Bespalova, O., Gutiérrez, D. A. y Nakatani, K. (2026). *Fiscal rules and medium-term fiscal frameworks in Latin America and the Caribbean: Managing new challenges* (Departmental Paper No. 2026/018). Fondo Monetario Internacional.

Laeven, L. y Valencia, F. (2026). *Systemic banking crises database: 1970–2025* (IMF Working Paper No. 26/94). Fondo Monetario Internacional.

Lauer, J. A., Sassi, F., Soucat, A. y Vigo, A. (Eds.). (2023). *Health taxes: Policy and practice*. World Scientific Publishing. https://doi.org/10.1142/Q0365

Londoño-Vélez, J. y Ávila-Mahecha, J. (2025). Behavioural responses to wealth taxation: Evidence from Colombia. *The Review of Economic Studies, 92*(4), 2624–2655. https://doi.org/10.1093/restud/rdae076

Lora, E., Mejía, L. F., Benítez, M., Delgado-Rojas, M. E. y Gutiérrez, D. (2021). *Reformas para una Colombia post-COVID-19: hacia un nuevo contrato social*.

Maldonado, N., Llorente, B. A., Iglesias, R. M. y Escobar, D. (2018). Measuring illicit cigarette trade in Colombia. *Tobacco Control*. https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2017-053980

Maldonado, N. et al. (2023). *Impuestos a bebidas alcohólicas en Colombia* (Políticas en Breve No. 10). PROESA, Universidad Icesi. https://doi.org/10.18046/EUI/ProPB10

Melo-Becerra, L. A. (Coord.), Arango-Thomas, L., Ávila-Montealegre, Ó., Ayala-García, J., Bonilla-Mejía, L., Botero-García, J., Cardona-Badillo, M., Crispin-Fory, C., Gallo-Montaño, D., Granger-Castaño, C., Guzmán-Finol, K., Iregui-Bohórquez, A., Ospina-Tejeiro, J., Pinilla-Alarcón, D., Posso-Suárez, C., Ramírez-Giraldo, M., Ramos-Forero, J., Ramos-Veloza, M., Restrepo-Tobón, D., … Vásquez-Escobar, D. (2023). *Aspectos financieros y fiscales del sistema de salud en Colombia* (Ensayos sobre Política Económica No. 106). Banco de la República. https://doi.org/10.32468/espe106

Mendoza, E. G. y Yue, V. Z. (2012). A general equilibrium model of sovereign default and business cycles. *The Quarterly Journal of Economics, 127*(2), 889–946.

Metcalf, G. E. y Stock, J. H. (2020). Measuring the macroeconomic impact of carbon taxes. *AEA Papers and Proceedings, 110*, 101–106.

Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia y Ministerio de Educación Nacional. (2022). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar Colombia 2022*. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Estudio%20nacional%20escolares.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). *Gasto estimado de la atención en salud para enfermedades no transmisibles*. Dirección de Costos y Tarifas.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). *Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia 2024*.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2025). *Análisis de situación de la salud mental con énfasis en determinantes sociales*.

Miracolo, A., Sophiea, M., Mills, M. y Kanavos, P. (2021). Sin taxes and their effect on consumption, revenue generation and health improvement: A systematic literature review in Latin America. *Health Policy and Planning, 36*(5), 790–810. https://doi.org/10.1093/heapol/czaa168

Misión de Descentralización. (2024). *Informe final*. Departamento Nacional de Planeación.

Mossavar-Rahmani, Y., Kamensky, V., Manson, J. E. et al. (2019). Artificially sweetened beverages and stroke, coronary heart disease, and all-cause mortality in the Women's Health Initiative. *Stroke, 50*(3), 555–562.

Mullee, A., Romaguera, D., Pearson-Stuttard, J. et al. (2019). Association between soft drink consumption and mortality in 10 European countries. *JAMA Internal Medicine, 179*(11), 1479–1490. https://doi.org/10.1001/jamainternmed.2019.2478

Niebylski, M. L., Redburn, K. A., Duhaney, T. y Campbell, N. R. (2015). Healthy food subsidies and unhealthy food taxation: A systematic review of the evidence. *Nutrition, 31*(6), 787–795. https://doi.org/10.1016/j.nut.2014.12.010

OCDE. (2015). *Addressing the tax challenges of the digital economy, Action 1 – 2015 final report*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264241046-en

OCDE. (2018). *The role and design of net wealth taxes in the OECD* (OECD Tax Policy Studies No. 26). OECD Publishing.

OCDE. (2019). *Tax morale: What drives people and businesses to pay tax?* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en

OCDE. (2021). *Tax challenges arising from digitalisation of the economy – Global anti-base erosion model rules (Pillar Two)*. OECD Publishing.

OCDE. (2022a). *OECD economic surveys: Colombia 2022*. OECD Publishing.

OCDE. (2022b). Value-added taxes – Main design features and trends. En *Consumption tax trends 2022: VAT/GST and excise, core design features and trends* (cap. 2, pp. 33–73). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/6525a942-en

OCDE. (2024a). *OECD economic surveys: Colombia 2024*. OECD Publishing.

OCDE. (2024b). *Consumption tax trends 2024: VAT/GST and excise, core design features and trends*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en

OCDE. (2025a). *OECD economic surveys: Canada 2025*. OECD Publishing.

OCDE. (2025b). *Quality budget institutions: Developments in OECD countries*. OECD Publishing.

OCDE. (2026). *Corporate tax statistics 2026*. OECD Publishing.

OCDE. (s. f.). *Crypto-Asset Reporting Framework*. OECD Publishing.

OCDE y FIIAPP. (2015). *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: guía sobre educación tributaria en el mundo*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264222786-es

Organización Mundial de la Salud. (2015). *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2015: aumentar los impuestos al tabaco*. https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-NMH-PND-15.5

Organización Mundial de la Salud. (2021a). *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2021: abordar los productos nuevos y emergentes*.

Organización Mundial de la Salud. (2021b). *WHO technical manual on tobacco tax policy and administration*.

Organización Mundial de la Salud. (2023). *Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2023: proteger a la población del humo de tabaco*. https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240077485

Organización Mundial de la Salud. (2024a). *Global alcohol action plan 2022–2030*.

Organización Mundial de la Salud. (2024b). *Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders*.

Organización Mundial de la Salud. (2024c, 19 de enero). *Tabaco: cigarrillos electrónicos*. https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/tabaco-cigarrillos-electrónicos

Organización Mundial de la Salud. (2025). *WHO report on the global tobacco epidemic, 2025*.

Organización Panamericana de la Salud. (2024). *Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley No. 308/2023 "Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado" en comparación con el Proyecto de Ley No. 228/2024C*.

Ortún, V., López-Valcárcel, B. G. y Pinilla, J. (2016). El impuesto sobre bebidas azucaradas en España. *Revista Española de Salud Pública, 90*, e20007.

Paraje, G. R., Jha, P., Savedoff, W. y Fuchs, A. (2023). Taxation of tobacco, alcohol, and sugar-sweetened beverages: Reviewing the evidence and dispelling the myths. *BMJ Global Health, 8*(Suplemento 8), e011866. https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-011866

Peydró, J. L., Rincón-Castro, H., Sarmiento, M. y Granados, A. (2025). *Wealth taxes and firms' capital structures: Credit supply and real effects* (Borradores de Economía No. 1316). Banco de la República.

Pfeil, C. F. y Feld, L. P. (2024). Does the Swiss debt brake induce sound federal finances? A synthetic control analysis. *Public Finance Review*. https://doi.org/10.1177/10911421231191566

Pimenta, C., Pessoa, M., Varea, M. et al. (Eds.). (2015). *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*. Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional.

PNUD, Secretaría del CMCT de la OMS, OPS y RTI International. (2019). *El caso a favor de la inversión en la implementación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco en Colombia*.

Romero-Chamorro, J. V. y Vargas-Herrera, H. (2026). *Deuda pública, expectativas sobre el déficit fiscal y su transmisión al componente cíclico de las tasas de interés de largo plazo* (Borradores de Economía No. 1355). Banco de la República.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. y Weber, A. (2012). *Fiscal rules in response to the crisis: Toward the "next-generation" rules. A new dataset* (IMF Working Paper No. 12/187). Fondo Monetario Internacional.

Storesletten, K., Telmer, C. I. y Yaron, A. (2004). Cyclical dynamics in idiosyncratic labor market risk. *Journal of Political Economy, 112*(3), 695–717.

Suárez Serrato, J. C. y Zidar, O. (2016). Who benefits from state corporate tax cuts? A local labor markets approach with heterogeneous firms. *American Economic Review, 106*(9), 2582–2624. https://doi.org/10.1257/aer.20141702

Suez, J. et al. (2022). Personalized microbiome-driven effects of non-nutritive sweeteners on human glucose tolerance. *Cell, 185*(18), 3307–3328. https://doi.org/10.1016/j.cell.2022.07.016

Superintendencia del Subsidio Familiar. (s. f.). *FOSFEC*. https://www.ssf.gov.co/web/guest/fosfec

Task Force on Fiscal Policy for Health. (2019). *Health taxes to save lives: Employing effective excise taxes on tobacco, alcohol, and sugary beverages*.

Tax Foundation. (2024). *Digital taxation around the world*. https://taxfoundation.org/wp-content/uploads/2024/04/FF833.pdf

The Treasury New Zealand. (2025). *Te Ara Mokopuna: Treasury's 2025 long-term insights briefing*. https://www.treasury.govt.nz/publications/ltib/te-ara-mokopuna-2025

Thomas, A. (2024). *VAT rate structures in theory and practice* (Policy Research Working Paper No. 10677). Banco Mundial. http://hdl.handle.net/10986/40967

Tonetto, J. L., Fochezatto, A. y Padilha da Silva, G. (2023). Refund of consumption tax to low-income people: Impact assessment using difference-in-differences. *Economies, 11*(6), 153.

Tsibouris, G. C., Horton, M. A., Flanagan, M. J. y Maliszewski, W. S. (2006). *Experience with large fiscal adjustments* (IMF Occasional Paper No. 246). Fondo Monetario Internacional.

Ward, Z. J., Walbaum, M., Walbaum, B. et al. (2021). Estimating the impact of the COVID-19 pandemic on diagnosis and survival of five cancers in Chile from 2020 to 2030: A simulation-based analysis. *The Lancet Oncology, 22*(10), 1427–1437.

Xie, Y., Xu, E., Bowe, B. y Al-Aly, Z. (2022). Long-term cardiovascular outcomes of COVID-19. *Nature Medicine, 28*(3), 583–590.

Yáñez Henríquez, J. (2014). Impuesto al valor agregado: eficiencia y crecimiento. *Revista de Estudios Tributarios*, (9), 221–252. https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/41081

Zagler, M. (2023). Foreign direct investment, legal uncertainty and corporate income taxation. *International Economics, 173*, 19–28.

Zwick, E. y Mahon, J. (2017). Tax policy and heterogeneous investment behavior. *American Economic Review, 107*(1), 217–248.

Hacienda

**Proyecto de Ley No. _____de 2026**

**"Por la cual se expide la Ley de Rescate Económico, con el propósito de estabilizar las finanzas públicas, reducir el gasto y generar crecimiento económico en un marco de equidad, eficiencia y progresividad, y se dictan otras disposiciones."**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** Esta Ley tiene por objeto rescatar la economía nacional mediante la reducción del gasto público, la creación de mecanismos que generan progresividad y equidad y permiten la obtención de ingresos, la promoción del crecimiento económico, la atracción de capitales e inversión extranjera, la estabilización de las finanzas públicas y el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal, así como la intensificación del control fiscal y la lucha contra la evasión y el contrabando en un marco de eficiencia del sistema tributario.

## TÍTULO I.
## REDUCCIÓN DEL ESTADO Y RECOMPOSICIÓN DE LAS FUENTES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

### CAPÍTULO I. REDUCCIÓN EN GASTOS DEL ESTADO

**Artículo 2. Reducción de gasto ineficiente en el PGN.** Las medidas contempladas en este artículo son complementarias a las prerrogativas previstas en la normativa presupuestal vigente, y aplicarán únicamente sobre transferencias corrientes y de capital con arreglo a los artículos 209, 334, 345, 346, 347 y 356 de la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Para tal efecto, con el fin de reducir las ineficiencias en el gasto público de orden nacional, a partir de la vigencia de la presente Ley se faculta al Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para:

1. Aplazar o reducir total o parcialmente en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de la vigencia fiscal 2027 las asignaciones de gasto que deriven de mandatos legales, que no cuenten con concepto favorable o respecto de las cuales exista un concepto desfavorable del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), en relación con su duplicidad, impacto fiscal, su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cumplimiento de los objetivos para las cuales fueron previstas, entre otros.

2. No programar a partir de 2028 y hasta el 2030 en el proyecto de la ley anual de PGN las transferencias a las que se refiere este artículo, que no cuenten con concepto favorable o respecto de las cuales exista un concepto desfavorable del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), en relación con su duplicidad, impacto fiscal, su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cumplimiento de los objetivos para las cuales fueron previstas, entre otros.

**Parágrafo 1.** La facultad contemplada en este artículo no podrá desconocer el gasto público de rango constitucional.

**Parágrafo 2.** En relación con la facultad prevista en el numeral 2 del presente artículo, las programaciones presupuestales para los años 2028 a 2030 mantendrán las reducciones realizadas en virtud de lo establecido en el numeral 1 del presente artículo. Así mismo, en caso de identificarse la existencia de otras apropiaciones de gasto frente a las cuales no se cuente con concepto favorable o respecto de las cuales exista un concepto desfavorable del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), las mismas no deberán contemplarse en la programación presupuestal de los años 2028 a 2030.

Si el CONFIS emite concepto favorable respecto de alguna de las apropiaciones de gasto no contempladas, aplazadas o reducidas de las que trata el presente artículo, éstas podrán ser programadas e incorporadas presupuestalmente por parte del Gobierno nacional para la vigencia fiscal respectiva. En todo caso, se tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales aplicables.

**Parágrafo 3.** Las medidas adoptadas en este artículo no derogan ni modifican la ley que autoriza el gasto.

**Artículo 3. Optimización de liquidez para la disminución de necesidades de financiamiento.** Los excedentes de liquidez de los Fondos Especiales de la Nación generados a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal se trasladarán al Tesoro Nacional.

Para efectos de este artículo, se entiende por excedente de liquidez el saldo de recursos disponibles a 31 de diciembre que no se encuentre comprometido ni afectado al pago de obligaciones exigibles o de compromisos debidamente ejecutoriados con arreglo a las normas vigentes.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorporará al Presupuesto General de la Nación en el primer trimestre del año, los excedentes de liquidez de fondos especiales del orden nacional, para sustituir rentas de capital, con el fin de disminuir las necesidades de financiamiento.

**Parágrafo.** Lo dispuesto en el presente artículo no aplica a los mecanismos de gestión de recursos públicos destinados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, al Sistema General de Pensiones, ni a prestaciones y coberturas propias del Sistema de Seguridad Social Integral.

**Artículo 4. Programa para la Eficiencia de Gasto Público a Nivel Nacional.** Créese el Programa para la Eficiencia de Gasto Público a Nivel Nacional cuya dirección estará a cargo de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El objeto será evaluar y proponer la modificación o derogatoria de disposiciones legales que ordenan realizar aportes del Presupuesto General de la Nación (PGN) para cumplir objetivos específicos de política pública o que establecen rentas de destinación específica, cuya vigencia no haya sido evaluada a la luz de sus resultados, hayan cumplido su finalidad o presenten duplicidad con programas, competencias o políticas sectoriales actuales. Bajo estos mismos términos, el programa abarca el correspondiente análisis sobre la modificación, fusión o derogatoria de Fondos Especiales creados por Ley.

El programa se desarrollará con sujeción al criterio constitucional de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política y a los principios de legalidad del gasto, planeación, eficiencia, economía, transparencia, seguridad jurídica, separación de poderes, progresividad y no regresividad de los derechos sociales.

1. La evaluación general de los resultados de las leyes que ordenan gasto o establezcan rentas de destinación específica se hará considerando, entre otros, los siguientes criterios:

1.1 Impacto multiplicador sobre la actividad productiva: Evaluación del impacto de la norma sobre el crecimiento económico nacional, la formación bruta de capital y la generación de empleo formal.

1.2 Evidencia empírica y evaluación de resultados: Existencia de evaluaciones sobre los resultados de la norma, validadas por el Departamento Nacional de Planeación en cumplimiento de las normas que regulan la materia.

1.3 Costo de oportunidad fiscal: Análisis costo – beneficio socioeconómico del gasto realizado frente a usos alternativos dentro de los objetivos o su indicador equivalente y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

1.4 Ausencia de duplicidad institucional: Verificación de que el gasto evaluado no genere atomización, dispersión o superposición con otros programas de gasto nacionales, departamentales y municipales.

2. Para la evaluación que se realizará sobre la necesidad de fusionar o suprimir Fondos Especiales vigentes se deberán considerar, entre otros, los siguientes criterios:

2.1 Eficacia y cumplimiento de objetivos: Grado de cumplimiento de las metas y finalidades para las cuales fue creado el fondo, conforme a los planes y programas del respectivo sector.

2.2 Eficiencia operativa: Relación entre los recursos administrados, los costos operación o de funcionamiento, y los bienes y servicios entregados del fondo a la ciudadanía.

2.3 Costo de oportunidad fiscal: Análisis socioeconómico de los recursos asignados y/o administrados por el fondo frente a usos alternativos alineados con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

2.4 Ausencia de duplicidad y fragmentación: Verificación de que el objeto del fondo evaluado no se superponga con competencias, programas o recursos de otras entidades del nivel nacional.

2.5 Sostenibilidad financiera: Evolución de los ingresos y gastos del fondo, su dependencia de rentas con destinación específica y su impacto sobre la flexibilidad del presupuesto nacional.

2.6 Valoración de la gestión pública: Existencia de mecanismos de seguimiento, control y rendición de cuentas; calidad y accesibilidad de la información sobre su funcionamiento y resultados.

**Parágrafo 1.** Durante los primeros seis (6) meses del año 2027, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, podrán con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Interior, elaborar y entregar al Congreso de la República el "Estudio Técnico sobre Leyes que Ordenan Gasto Público a Nivel Nacional" de que trata el artículo 5 de esta Ley.

Dicho estudio servirá de insumo para informar al legislativo sobre la pertinencia y necesidad de las disposiciones legales que ordenan realizar aportes de PGN mediante transferencias corrientes y de capital, que establecen destinaciones específicas para las rentas nacionales expresamente y que han creado Fondos Especiales. Además, será el instrumento base con el que se elaboren las propuestas normativas que se pongan a consideración del Congreso de la República en esta materia.

**Parágrafo 2.** Antes de finalizar el año 2028, el Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá presentar al Congreso de la República un proyecto de ley con fundamento a lo dispuesto en el "Estudio Técnico sobre Leyes que Ordenan Gasto Público a Nivel Nacional", y deberá atender como mínimo los siguientes criterios:

Modificaciones o derogatorias de leyes que ordenen gastos: identificar que no cuentan con fuente de financiación compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no tengan cupo en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector respectivo, o la existencia de duplicidad de competencias ordinarias de una entidad, sector administrativo o nivel de gobierno.

Modificaciones o derogatorias de leyes que autoricen rentas de destinación específica: identificar la necesidad de mantener su vigencia en el tiempo y la verificación del cumplimiento de los objetivos para los que fue creada.

Modificación, fusión o supresión de Fondos Especiales: identificar el cumplimiento de metas y finalidades asociadas a su creación, el cumplimiento del tiempo para los cuales fueron creados o la necesidad de reducir costos de funcionamiento para efectos de generar ahorros en gastos del Estado.

**Parágrafo 3.** A partir del 2031 y cada cuatro (4) años, el Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá radicar un proyecto de ley acompañado de la actualización del "Estudio Técnico sobre Leyes que Ordenan Gasto Público a Nivel Nacional", en el cual se ponga a consideración del Congreso de la República las modificaciones o derogatorias de las leyes a que haya lugar, en el marco de lo dispuesto en el parágrafo anterior.

**Parágrafo 4.** Los proyectos de ley a ser presentados deben incluir las derogatorias y modificaciones de manera individual, y no podrán emplearse cláusulas generales que permitan inferir la derogatoria de normas que no hayan sido expresamente identificadas y evaluadas.

**Parágrafo 5.** Las decisiones sobre la modificación, fusión o supresión de los Fondos Especiales garantizarán el respeto a los derechos adquiridos, a las situaciones jurídicas consolidadas y al cumplimiento de las obligaciones vigentes; ningún saldo podrá reorientarse en contravía de una destinación específica vigente.

**Parágrafo 6.** Anualmente se presentará al Congreso de la República por parte del DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un balance sobre la evaluación de resultados, el avance de las revisiones y el estado de las iniciativas legislativas de que trata este artículo.

**Artículo 5. Estudios Sobre Gasto Público a Nivel Nacional.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación podrán con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Interior, elaborar y entregar al Congreso de la República el "Estudio Técnico sobre Leyes que Ordenan Gasto Público a Nivel Nacional". Lo anterior, con el fin de identificar, evaluar y determinar la pertinencia actual de las disposiciones legales que ordenan realizar aportes del Presupuesto General de la Nación (PGN), que establecen rentas de destinación específica y que han creado Fondos Especiales que administren recursos del PGN.

El Estudio Técnico previsto en este artículo se debe desarrollar en el marco de los artículos 343 y 344 de la Constitución Política; la Ley 152 de 1994; los artículos 92 y 93 del Decreto Ley 111

de 1996; el artículo 1 de la Ley 819 de 2003; y las disposiciones pertinentes de los Decretos 1082 de 2015 y 1068 de 2015.

1. Para la elaboración del estudio de disposiciones legales que ordenan realizar aportes del PGN y que establecen rentas de destinación específica, cada órgano que haga parte del PGN deberá revisar las disposiciones legales correspondientes de su sector o ámbito funcional, y remitir al Ministerio de Hacienda un informe dentro de los primeros tres (3) meses de cada año que contenga:

a) Identificación y vigencia de la disposición.
b) Objeto y finalidad.
c) Población beneficiaria.
d) Ejecución física y presupuestal.
e) Resultados e impacto.
f) Litigiosidad.
g) Obligaciones causadas o situaciones jurídicas consolidadas.
h) Concurrencia o duplicidad con otras políticas o programas.
i) Impacto fiscal presente y proyectado.
j) Recomendación de mantenimiento, modificación, integración, suspensión o derogatoria.
k) Norma legal expresa que se pretende derogar o modificar.

2. Para la elaboración del estudio que permita evaluar la permanencia de Fondos Especiales creados por Ley, cada entidad responsable remitirá al Ministerio de Hacienda, dentro de los primeros tres (3) meses, una ficha técnica por cada fondo bajo su ámbito, que contendrá:

a) Identificación legal, fecha de creación y norma de origen;
b) Objeto, finalidad y población beneficiaria;
c) Estructura de ingresos y fuentes de financiación;
d) Ejecución presupuestal de las tres últimas vigencias;
e) Metas físicas y resultados obtenidos;
f) Costos de administración y gestión;
g) Relación con otros programas o entidades;
h) Impacto fiscal presente y proyectado;
i) Recomendación preliminar de mantenimiento, modificación, fusión o supresión.

**Parágrafo 1.** Los informes de las entidades constituirán insumos técnicos para la elaboración del estudio y no producirán, por sí mismos, la suspensión, modificación o derogatoria de una disposición legal.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá solicitar asistencia técnica de organismos de cooperación internacional con experiencia en programas de consolidación fiscal, y racionalización, eficiencia y calidad del gasto. Esta asistencia tendrá carácter estrictamente técnico y consultivo, y no implicará el ejercicio de funciones públicas ni la adopción de decisiones sobre la vigencia de las leyes.

**Parágrafo 3.** Quedan exceptuados de la presente la evaluación de leyes o fondos en que se establezca gasto público de rango constitucional.

**Artículo 6. Liquidación y ajuste de rentas de destinación específica en función del recaudo efectivo.** La liquidación de las participaciones, transferencias y rentas de destinación específica cuyo monto de gasto esté atado por mandato constitucional o legal a los tributos nacionales o a los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) se realizará en función del recaudo

efectivo de dichos ingresos al cierre de cada vigencia fiscal. Se exceptúa el Sistema General de Participaciones.

Las diferencias resultantes entre los giros efectuados durante la vigencia fiscal con base en el aforo presupuestal y el monto efectivamente adeudado según el recaudo efectivo certificado por la Dirección General de Crédito Público y de Tesoro Nacional, se compensarán directamente a nivel de Tesorería en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) al inicio de la vigencia fiscal siguiente, sin que para ello se requieran operaciones presupuestales.

Cuando el recaudo efectivo de los Ingresos Corrientes de la Nación sea inferior o mayor al aforo proyectado en la Ley anual del PGN, se realizarán los ajustes automáticos a la baja o al alza en la liquidación definitiva. En el evento que sea el ajuste a la baja, esto no constituirá desatención ni incumplimiento de las obligaciones de la Nación, ni dará lugar al reconocimiento de pasivos exigibles ni de intereses de mora, entendiéndose que la obligación de transferencia está legalmente supeditada al recaudo efectivo de la renta respectiva.

**Artículo 7. Facultades extraordinarias para la reorganización y eficiencia del Estado.** De conformidad con lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, para:

a) Suprimir, fusionar y escindir ministerios y departamentos administrativos, así como determinar o modificar su denominación, objetivos, estructura orgánica y orden de precedencia, y definir la integración de los sectores administrativos respectivos.

b) Suprimir, fusionar, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de superintendencias, unidades administrativas especiales, agencias, establecimientos públicos y demás entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley.

c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional, con el fin de eliminar la duplicidad de funciones y la colisión de competencias.

d) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones, y de aquellos a los cuales se trasladen las funciones de las entidades u organismos suprimidos.

e) Modificar la estructura orgánica y las plantas de personal de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos de la administración pública nacional, incluida la supresión de empleos y de vacantes.

f) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

g) Disponer que los servicios administrativos de apoyo comunes a varias entidades, tales como la gestión del talento humano, las tecnologías de la información, la adquisición de bienes y servicios y la defensa jurídica, se presten de manera centralizada o compartida por una o varias entidades u organismos.

h) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan o fusionen, cuando a ello haya lugar.

i) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión que demande el cumplimiento de las funciones asignadas a las entidades creadas, escindidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por el presente artículo, de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

**Parágrafo 1.** Las facultades extraordinarias conferidas en el presente artículo serán ejercidas bajo los parámetros de gasto de personal establecidos en la presente Ley, racionalizar la organización y el funcionamiento de la administración pública nacional, eliminar la duplicidad de funciones y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, conforme a los principios del artículo 209 de la Constitución Política y de la Ley 489 de 1998.

**Parágrafo 2.** El ejercicio de las facultades se sustentará en los estudios técnicos de que trata el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 y atenderá los siguientes criterios: i) eliminar la duplicidad de funciones y la colisión de competencias entre entidades y organismos; ii) establecer una relación racional entre los empleos misionales y de apoyo, y reducir la proporción de empleos de los niveles directivo y asesor; iii) priorizar la supresión de empleos vacantes y temporales sobre la de empleos provistos; y iv) aprovechar la digitalización de trámites y procesos para reducir cargas operativas. En ningún caso los costos de la entidad u organismo resultante de una fusión podrán superar la suma de los costos de las entidades u organismos fusionados.

**Parágrafo 3.** Las facultades extraordinarias de que trata el presente artículo no comprenden la expedición de códigos, leyes estatutarias u orgánicas, ni la creación de impuestos, y no podrán ejercerse respecto de la planta de personal de la Fuerza Pública.

**Parágrafo 4.** Se garantizará la protección de los derechos laborales de los servidores públicos vinculados a las entidades u organismos que se supriman, fusionen, escindan o reestructuren. Los empleados de carrera administrativa cuyos empleos sean suprimidos tendrán los derechos previstos en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004.

**Parágrafo 5.** Las entidades y organismos no podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales con la finalidad de reemplazar los empleos que se supriman en desarrollo de las facultades otorgadas en el presente artículo, ni crear nuevos empleos para cumplir las funciones de los suprimidos, salvo que así lo justifique el estudio técnico correspondiente y se respeten los límites al gasto de personal previstos en la presente Ley.

**Parágrafo 6.** Cuando en desarrollo de las facultades se disponga la supresión y liquidación de una entidad u organismo, se aplicará el régimen de liquidación previsto en el Decreto Ley 254 de 2000 y las normas que lo modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 7.** De conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional, no podrán ser retirados del servicio en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas en el presente artículo las madres y los padres cabeza de familia sin alternativa económica de conformidad con la ley y la jurisprudencia constitucional aplicables, las personas con discapacidad y los servidores que cumplan la totalidad de los requisitos de edad y tiempo de servicio para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de publicación de la presente ley.

**Parágrafo 8.** Intégrese una Comisión de Seguimiento a la utilización de las facultades extraordinarias otorgadas en el presente artículo, conformada por dos (2) senadores y dos (2) representantes a la Cámara, designados por las mesas directivas de las Comisiones Primeras Constitucionales, y por el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien ejercerá la secretaría técnica. La Comisión evaluará la aplicación de los propósitos y criterios señalados en los parágrafos 1 y 2.

Dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento del término de las facultades, el Gobierno nacional presentará al Congreso de la República un informe sobre las entidades suprimidas, fusionadas, escindidas o reestructuradas, los empleos suprimidos y el ahorro fiscal obtenido.

**Artículo 8.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

> **Artículo 10. Gasto en pauta y publicidad oficial**. Las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y las entidades descentralizadas del orden nacional que administren recursos públicos solo podrán destinar recursos a la divulgación de interés general cuyo objeto exclusivo sea informar a la ciudadanía sobre trámites, servicios, derechos y deberes; campañas de salud pública, prevención y gestión del riesgo; emergencias declaradas; convocatorias y procesos de selección; así como aquellas publicaciones necesarias para cumplir mandatos de la Constitución Política, la ley o actos administrativos de carácter general y las relativas a la información mínima obligatoria de la Ley 1712 de 2014, en observancia de los siguientes criterios:
>
> 1. La divulgación se realizará preferentemente a través de los canales institucionales propios de cada entidad.
> 2. Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad, señalados en la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.
>
> 3. Los recursos destinados a pauta y publicidad oficial estarán sujetos a las metas de ahorro definidas en el Plan de Austeridad del Gasto Público del que trata el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021.
>
> 4. Todo gasto de publicidad de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, incluidos los que se realicen en desarrollo de contratos de operación logística y los efectuados con recursos provenientes de la Banca Multilateral, requerirán el visto bueno previo y escrito del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República antes de iniciar los procesos de contratación.
>
> Queda prohibida la financiación de pauta y publicidad oficial en medios impresos, salvo cuando sea indispensable para llegar a población sin acceso a medios digitales, con justificación escrita y debidamente motivada del ordenador del gasto.
>
> En ningún caso, las entidades y empresas señaladas en el inciso primero de este artículo podrán destinar recursos, por ninguna fuente ni modalidad contractual, a publicidad, pauta o propaganda que promocione la gestión del Gobierno nacional, de sus entidades o de sus servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, lemas de servidores o cualquier otro elemento identificable. La utilización de elementos de identidad visual institucional

no constituirá promoción personal cuando corresponda al cumplimiento de fines institucionales y esté en concordancia con el manual de imagen de la entidad.

No podrán celebrarse contratos o convenios interadministrativos, operaciones, encargos fiduciarios, proyectos de inversión o contratos con la banca multilateral o instrumentos equivalentes destinados a eludir las restricciones previstas en el presente artículo o a incrementar directa o indirectamente los recursos de pauta y publicidad mediante mecanismos presupuestales, contractuales o financieros.

**Parágrafo 1**. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado. Pero en todo caso su ejecución deberá someterse a los postulados de planeación, relación costo beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto.

**Parágrafo 2.** Las entidades señaladas en el inciso primero de este artículo publicarán en su sitio web toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas, y en el Sistema Electrónico de Contratación Pública cada contrato u orden de pauta, con su objeto, medio, valor, justificación y fuente de financiación.

**Parágrafo 3.** El incumplimiento de lo previsto en este artículo dará lugar a las responsabilidades fiscales o disciplinarias del ordenador del gasto previstas en la Constitución Política y la ley, conforme con el procedimiento previsto en la normativa vigente.

**Artículo 9.** Modifíquese el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, el cual quedará así:

**Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público**. En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, el Gobierno nacional reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y las entidades descentralizadas del orden nacional que administren recursos públicos. El plan tendrá en cuenta como mínimo los siguientes criterios:

a. El reconocimiento y pagos de horas extras se ajustará a las estrictamente necesarias.

b. Se dará cumplimiento del Plan Anual de Vacaciones. Por regla general las vacaciones no deben ser acumuladas ni interrumpidas, salvo que se justifique la necesidad del servicio, previa disponibilidad presupuestal o retiro podrán ser compensadas en dinero.

c. Arrendamiento de instalaciones físicas: se revisará la necesidad de las renovaciones y procederá la entrega de los inmuebles, cuando así corresponda, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada contrato de arrendamiento.

d. Mantenimiento de bienes inmuebles de las entidades, cambios de sede y adquisición de bienes muebles e inmuebles: estos deben atender al cumplimiento estricto del objeto misional de la entidad, las necesidades de servicio y estar debidamente justificados.

e. Suministro de transporte aéreo o terrestre para el cumplimiento estricto del objeto misional de las entidades: de manera preferente se realizarán encuentros y eventos virtuales, salvo la debida

justificación escrita del ordenador del gasto. En este sentido, el Gobierno nacional limitará el reconocimiento de viáticos y gastos de viaje asociados a comisiones de servicios, atendiendo a los principios de austeridad, necesidad, razonabilidad y eficiencia del gasto.

f. Comisión de servicios y de estudios al exterior de servidores públicos de entidades que pertenecen a la rama ejecutiva del orden nacional: en todos los casos se debe justificar la exigencia de la presencia física, y para las comisiones en el exterior, se deberá contar con la autorización previa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

g. Papelería y telefonía: se preferirá el uso de medios digitales y se limitará la renovación y adquisición de teléfonos celulares, planes de telefonía móvil y datos para los servidores de cualquier nivel. Lo anterior, salvo las necesidades de servicio que derivan de la atención al ciudadano, la transmisión de datos de condiciones hidrometeorológicas, los requeridos como parte de la dotación del personal que garantiza la seguridad de los esquemas de seguridad y para el desarrollo de actividades de inteligencia y contrainteligencia a cargo de los organismos del Estado.

h. Suscripciones a periódicos, revistas, publicaciones y bases de datos: solo se podrán realizar cuando exista justificación técnica y motivada de su necesidad para el cumplimiento del objeto misional de la entidad, suscrita por el ordenador del gasto.

i. Esquemas de seguridad de la Unidad Nacional de Protección y la Dirección de la Policía Nacional: se realizará la revisión periódica de la necesidad y continuidad de los esquemas, procurando la armonización de la garantía de seguridad y protección y los principios de austeridad y eficiencia del gasto público.

j. Vehículos oficiales: solo se podrán adquirir cuando el vehículo automotor presente una obsolescencia superior a seis (6) años, contados a partir de su matrícula. La necesidad de sustitución deberá estar debidamente justificada por el ordenador del gasto mediante estudios técnicos que acrediten su conveniencia y el ahorro para la entidad.

k. Pactos arbitrales: la inclusión de pactos arbitrales de alcance internacional para dirimir controversias comerciales relativas a inversiones en contratos estatales de las entidades mencionadas en el inciso primero deberá justificarse, atender los lineamientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

l. El gasto en pauta y publicidad oficial se regirá por dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 y las demás normas que lo adicionen o modifiquen.

m. Se reducirán progresivamente los gastos operativos asociados a la ejecución de los programas y proyectos de inversión.

n. Las modificaciones permanentes de planta deberán garantizar neutralidad fiscal o contar con fuente de financiación permanente identificada.

Para garantizar la austeridad del gasto público, se prohíbe expresamente la realización de recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones de las entidades con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo autorización legal expresa. Así como el otorgamiento de cualquier condecoración que genere erogación, exceptuando las relacionadas con el Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional.

No podrán celebrarse contratos, convenios, operaciones, encargos fiduciarios, proyectos de inversión o contratos con la banca multilateral o instrumentos equivalentes destinados a eludir las restricciones previstas en el presente artículo o a incrementar directa o indirectamente los gastos sometidos a restricción mediante mecanismos presupuestales, contractuales o financieros.

El incumplimiento de estas prohibiciones dará lugar a las responsabilidades fiscales o disciplinarias del ordenador del gasto previstas en la Constitución Política y la ley, conforme con el procedimiento previsto en la normativa vigente.

**Parágrafo 1.** Las entidades de que trata el presente artículo deben elaborar y publicar en sus sitios web su plan interno de austeridad, de tal forma que permita hacer seguimiento y evaluación de resultados.

**Parágrafo 2.** De manera semestral, las entidades presentarán y remitirán Congreso de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con cada medida.

**Parágrafo 3.** Los órganos autónomos e independientes y la rama judicial, en el marco de su autonomía, adoptarán planes internos de austeridad, teniendo en cuenta los criterios establecidos en este artículo.

**Artículo 10. Límite a los gastos de adquisición de bienes y servicios.** A partir de la vigencia 2027 y hasta el 2030, las apropiaciones de gastos de adquisición de bienes y servicios de los órganos y entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, independientemente de su clasificación como programas de funcionamiento o inversión, crecerán, como máximo, a la tasa anual de la variación del IPC del cierre de la vigencia inmediatamente anterior.

**Parágrafo.** El límite previsto se complementará con reducciones adicionales en las fases de ejecución del ciclo presupuestal de los gastos de adquisición de bienes y servicios de que trata este artículo. Las medidas de los Planes Internos de Austeridad de las entidades y órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación de que trata el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 contribuirán a este objetivo.

**Artículo 11. Créase el programa de movilización, enajenación y optimización de activos del Estado**. Las entidades públicas del orden nacional, incluidas las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, deberán identificar los bienes inmuebles, bienes muebles, participaciones accionarias o en el capital social, derechos fiduciarios, derechos económicos, derechos de propiedad intelectual y derechos o posiciones jurídicas a favor de una entidad pública, en cumplimiento de una disposición legal o de una decisión de autoridad competente, y demás activos de su propiedad que no requieran para el ejercicio de sus funciones para efectos de reportarlos al Sistema de Información para la Gestión de Activos (SIGA) administrado por la Central de Inversiones S.A. (CISA), dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley y, en adelante, a más a tardar dentro de los tres primeros meses de cada año.

Los activos identificados se transferirán a CISA a título gratuito y mediante acto administrativo, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su reporte. CISA deberá gestionarlos, administrarlos, sanearlos, valorizarlos y realizar todas las gestiones que conlleven a su monetización. Las operaciones onerosas se realizarán con base en el modelo de valoración de CISA y con mecanismos que garanticen publicidad y libre concurrencia.

El registro de la transferencia de los inmuebles entre las entidades públicas y CISA estará exento de cualquier gasto, tasa, contribución, e impuesto nacional que se cause como consecuencia a dicho acto.

Los recursos netos obtenidos por CISA, descontados los costos de valorización, estructuración, comercialización y la remuneración de la comisión de CISA cuando a ello haya lugar se girarán a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional dentro del mes siguiente a su recaudo, y serán incorporados como recursos de capital del Presupuesto General de la Nación. Durante las siguientes cuatro (4) vigencias fiscales a la entrada en vigencia de esta Ley, se destinará al menos un 50% de estos recursos al pago del servicio de la deuda.

Los inmuebles que se transfirieron por parte de las entidades públicas a CISA en virtud del artículo 26 de la Ley 1420 de 2010 y aquellos transferidos con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, que al 1 de junio de 2027 no hayan sido enajenados por CISA, deberán enajenarse por esta entidad de acuerdo con sus políticas y procedimientos, y dar cumplimiento a lo previsto en el inciso anterior.

**Parágrafo 1**. Las entidades en liquidación deberán disponer de sus activos en los términos señalados en el presente artículo.

**Parágrafo 2.** Las entidades públicas podrán transferir a título gratuito a CISA los activos recibidos en virtud de la aplicación de cláusulas de reversión pactadas en sus contratos, así como autorizar la transferencia de activos remanentes de procesos de liquidación a favor de CISA como pago total o parcial de los créditos reconocidos en dichos procesos de liquidación cuando las entidades acreedoras hubieren sido reconocidas como tales.

**Parágrafo 3.** Los bienes gestionados y/o comercializados por CISA deberán contar con avalúo comercial el cual tendrá una vigencia de tres (3) años o, tratándose de activos distintos de inmuebles, con una valoración técnica, para lo cual se aplicará lo previsto en el parágrafo del artículo 92 de la Ley 1708 de 2014. CISA podrá vender bienes inmuebles a entidades territoriales por el valor del avalúo catastral siempre y cuando sean requeridos para sedes administrativas o para el cumplimiento de metas de los Planes de Desarrollo Territorial.

**Parágrafo 4.** La asignación, registro o transferencia de bienes, activos, derechos o posiciones jurídicas a favor de una entidad pública, en cumplimiento de una disposición legal o de una decisión de autoridad competente, no se entenderá limitada por las actividades previstas en el objeto o funciones de la entidad receptora cuando dicha titularidad tenga por finalidad la administración, conservación, saneamiento, valoración, disposición, transferencia o destinación posterior del respectivo activo o derecho. En estos casos, la entidad podrá transferirlo o cederlo a otra entidad pública o a los gestores de activos autorizados por la ley, aun cuando estos tampoco desarrollen directamente las actividades económicas asociadas al bien o derecho transferido.

**Parágrafo 5.** Tratándose de entidades públicas que deban transferir activos a CISA, los cuales tengan gravámenes a favor de la Nación en el marco de operaciones de crédito público, antes de realizar la transferencia deberán contar con el visto bueno previo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Parágrafo 6.** Se exceptúan los bienes a los que se refieren los artículos 63 y 72 de la Constitución Política inalienables, imprescriptibles e inembargables; los bienes de uso público; los bienes baldíos de la Nación; los bienes afectos a la defensa y seguridad nacional; los bienes que integran el patrimonio

cultural de la Nación; y los bienes administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. en virtud de la Ley 1708 de 2014.

**Parágrafo 7.** El incumplimiento del mandato establecido en esta norma acarreará las sanciones disciplinarias y fiscales de acuerdo con la normatividad vigente aplicable.

**Parágrafo 8.** Las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán acogerse a lo dispuesto en este artículo mediante convenio o contrato interadministrativo con CISA.

**Parágrafo 9.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará este artículo dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley. Sin perjuicio de lo anterior, la obligación contenida en el primer inciso, relacionada con el deber de identificar y reportar, deberá cumplirse en el tiempo allí establecido de conformidad con las reglas previstas en Decreto 1068 de 2015. En todo caso la falta de reglamentación no suspenderá la ejecutoriedad ni la exigibilidad del deber de transferir de las entidades prevista en este artículo.

**Parágrafo 10**. Los bienes provenientes de naufragios que, de conformidad con la Ley 1675 de 2013 no constituyan patrimonio cultural sumergido podrán ser transferidos a CISA por la entidad que los tenga a su cargo, para su valoración, administración y comercialización en los términos del presente artículo. Del producto de su comercialización se descontarán, además de los costos señalados en este artículo, las remuneraciones y obligaciones contractuales pactadas en desarrollo de la Ley 1675 de 2013 y la destinación prevista en su artículo 18. Para los efectos previstos en el presente parágrafo la determinación de los bienes a transferir será adoptada por el Ministerio de Cultura.

El remanente se girará a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional como recursos de capital del Presupuesto General de la Nación.

Lo dispuesto en este parágrafo no modifica el régimen de protección del patrimonio cultural sumergido ni se aplica a los bienes, contextos o hallazgos sobre los cuales exista una controversia judicial o arbitral pendiente de decisión.

**Artículo 12.** Modifíquese el artículo 7 de la Ley 226 de 1995, el cual quedará así:

> **Artículo 7.** El Ministerio titular o a aquel al cual estén adscritos o vinculados los titulares de la participación social, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá diseñar el programa de enajenación respectivo, directamente o a través de instituciones idóneas, públicas o privadas, contratadas para el efecto según las normas de derecho privado.
>
> El programa de enajenación accionaria se realizará con base en estudios técnicos y jurídicos correspondientes, que incluirán la valoración de la entidad cuyas acciones se pretenda enajenar, así como los servicios de bolsa de valores. Esta valoración, además de las condiciones y naturaleza del mercado, deberá considerar las variables técnicas tales como la rentabilidad de la institución, el valor comercial de los activos y pasivos, los apoyos de la Nación, que conduzcan a la determinación del valor para cada caso de enajenación.
>
> **Parágrafo 1.** Los programas de enajenación de acciones cuya titularidad corresponda a las entidades territoriales, de las sociedades de economía mixta teleasociadas, en las cuales exista participación de capital de Telecom, sólo podrán ejecutarse a partir del 1 de enero de 1998.

Del diseño del programa de enajenación se enviará copia a la Defensoría del Pueblo para que ésta, si lo considera necesario, tome las medidas conducentes para garantizar la trasparencia del mismo.

**Parágrafo 2**. La valoración tendrá una vigencia de hasta doce (12) meses y podrá actualizarse durante la ejecución del programa sin que se requiera nuevo concepto del Consejo de Ministros ni nuevo decreto, siempre que el precio actualizado no sea inferior al precio mínimo aprobado. La contratación de los estudios técnicos, la valoración y la banca de inversión podrá contratarse aplicando las normas del derecho privado.

**Artículo 13.** Adiciónese el artículo 10A a la Ley 226 de 1995, el cual quedará así:

**Artículo 10A. Procedimiento abreviado.** Cuando las acciones estén inscritas en el Registro Nacional de Valores y Emisores, el programa de enajenación podrá prever que la oferta a los destinatarios de las condiciones especiales y la oferta al público en general se realicen de manera simultánea. En tal caso, las aceptaciones de los destinatarios de que trata el artículo 3 se adjudicarán con prelación absoluta y en las condiciones especiales del artículo 11, y solo el remanente se adjudicará al público en general. La oferta a los destinatarios de condiciones especiales deberá permanecer abierta por un término de 30 días calendario.

**Artículo 14.** Adiciónese un parágrafo al artículo 20 de la Ley 226 de 1995, el cual quedará así:

**Parágrafo.** La contratación de los estudios técnicos y jurídicos, la valoración y los servicios de bolsa de valores podrán contratarse aplicando las normas del derecho privado.

**Artículo 15.** Modifíquese el artículo 25 de la Ley 226 de 1995, el cual quedará así:

**Artículo 25.** Las entidades vendedoras, directamente o a través de firmas especializadas, podrán realizar actividades de promoción de programas de enajenación de que trata la presente Ley con el fin de facilitar y organizar la participación de los beneficiarios de condiciones especiales en dichos programas. Para garantizar el cumplimiento de este propósito, las ofertas que se realicen a los beneficiarios de las condiciones especiales deberán realizarse por un término de 30 días calendario.

**Artículo 16. Ajuste en el gasto de personal en un marco de sostenibilidad fiscal.** Para el año 2028 los gastos de personal de las entidades y órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, sin incluir los integrantes de la fuerza pública, deberán decrecer en términos nominales en un veinte por ciento (20%). Para los años 2029 y 2030, los gastos de personal deberán crecer como máximo 0,5 puntos porcentuales por encima de la meta de inflación promedio proyectada en la elaboración de la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación. El cumplimiento de este artículo estará sujeto al cumplimiento de la Ley 489 de 1998 y de más normas concordantes.

**Artículo 17. Austeridad en la contratación estatal**. Para efectos de reducir el gasto público y generar ahorros para el Estado, las entidades y órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, deben hacer un ajuste que permita reducir en un 50% los costos asociados a la contratación de personal para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para la vigencia 2027, respecto de la vigencia anterior.

El ajuste deberá racionalizar y optimizar recursos públicos, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y demás disposiciones en esta materia, bajo parámetros

que, entre otros aspectos, logren identificar duplicidades en la contratación estatal y determinar que la prestación del servicio puede ser atendida con el personal de planta.

Para efectos de la medición de la línea base y del cumplimiento de la meta prevista en este artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedirá el documento técnico de austeridad correspondiente. Las Oficinas de Control Interno de cada entidad verificarán el cumplimiento de esta disposición y reportarán semestralmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el estado de avance.

A partir de la vigencia 2028 en adelante, el crecimiento del gasto en contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales o jurídicas, no podrá superar la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) causado en el año inmediatamente anterior. El Gobierno nacional expedirá anualmente un decreto mediante el cual fijará los demás criterios orientadores que deberán observar los órganos del Presupuesto General de la Nación para las nuevas contrataciones.

**Artículo 18.** Modifíquese el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:

> **Artículo 21.** El Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado, con la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1o y 8o de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, recaudo de la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley.
>
> FONTUR será administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A., o la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fijen este. La administración y operación del Patronio autónomo será financiada con cargo a los recursos del FONTUR.

**Artículo 19.** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, sustitúyase las expresiones "Impuesto con destino al turismo como inversión social", "Impuesto con destino al Turismo" e "Impuesto para el Turismo" por "Impuesto al Turismo" en la normativa legal y reglamentaria aplicable, sin que se afecte la naturaleza del tributo.

## CAPÍTULO II. RECOMPOSICIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**Artículo 20.** Modifíquese el artículo 114-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

> **Artículo 114-1. Exoneración de Aportes.** A partir del 1 de enero de 2027, estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV).

Para el caso de las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, que cuenten con trabajadores que devenguen individualmente considerados más de dos (2) SMLMV y hasta tres (3) SMLMV, el pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA) corresponderá al 1% y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) del 1%, y para las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud será del 4%. En relación con los trabajadores que devenguen individualmente considerados más de tres (3) SMLMV, no se aplicará exoneración alguna.

Las personas naturales empleadoras estarán exoneradas total o parcialmente de la obligación de pago de los aportes parafiscales al SENA, al ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud en las condiciones previamente señaladas. Asimismo, las personas naturales que empleen de dos (2) a cinco (5) trabajadores estarán exoneradas de la obligación de pago de los aportes parafiscales al SENA, al ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Los consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos empleadores en los cuales la totalidad de sus miembros estén exonerados del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de acuerdo con los incisos anteriores y estén exonerados del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud de acuerdo con los incisos anteriores o con el parágrafo 4o del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, estarán exonerados del pago de los aportes parafiscales a favor del Sena y el ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados hasta dos (2) SMLMV. Se pagará el 1 % en aportes parafiscales a favor del SENA y del 1% al ICBF, y del 4% al Sistema de Seguridad Social en Salud correspondiente a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, más de dos (2) SMLMV hasta tres (3) SMLMV. En relación con los trabajadores que devenguen individualmente considerados más de tres (3) SMLMV, no se aplicará exoneración alguna.

**Parágrafo 1.** Los empleadores de trabajadores que devenguen más de tres (3) SMLMV, sean o no sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta y Complementarios seguirán obligados a realizar los aportes parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993 y los pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7o de la Ley 21 de 1982, los artículos 2o y 3o de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1o de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables. Además, para estos empleadores de trabajadores que devenguen más de dos (2) SMLMV hasta tres (3) SMLMV, el pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA) corresponderá al 1% y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) del 1%, y para las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud del 4%.

**Parágrafo 2**. Las entidades que deben realizar el proceso de calificación de que trata el inciso segundo del artículo 19 del Estatuto Tributario, para ser admitidas como contribuyentes del régimen tributario especial, estarán obligadas a realizar los aportes parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993 y las pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7o de la Ley 21 de 1982, los artículos 2o y 3o de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1o de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables.

Las entidades de que trata el artículo 19-4 del Estatuto Tributario conservan el derecho a la exoneración de que trata este artículo.

**Parágrafo 3**. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que liquiden el impuesto a la tarifa prevista en los parágrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo 240 del Estatuto Tributario, y los numerales 1 y 2 del artículo 240-1 del Estatuto Tributario, tendrán derecho a la exoneración de que trata este artículo.

**Parágrafo 4.** Los contribuyentes que tengan rentas gravadas a cualquiera de las tarifas de que tratan los parágrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo 240 del Estatuto Tributario, y los numerales 1 y 2 del artículo 240-1 del Estatuto Tributario, tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata este artículo siempre que liquiden el impuesto a las tarifas previstas en las normas citadas. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el parágrafo 3 del artículo 240-1.

**Parágrafo 5**. Las Instituciones de Educación Superior públicas no están obligadas a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje.

**Parágrafo 6.** El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales hasta el monto exonerado en el presente artículo de acuerdo con las necesidades del SENA y el ICBF.

**Artículo 21.** Modifíquese el inciso 1 y el parágrafo 4 del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, los cuales quedarán así:

**Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.** La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2027, en el porcentaje del ingreso o salario base de cotización que a continuación se establece, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5%, y la cotización a cargo del empleado se determinará mediante la siguiente tabla:

| Ingresos en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) | Cotización mensual en salud |
|---|---|
| 1 SMLMV | 4% |
| >1 SMLMV y hasta 2 SMLMV | 4% |
| >2 SMLMV y hasta 4 SMLMV | 5,5% |
| >4 SMLMV y hasta 5 SMLMV | 6% |
| >5 SMLMV y hasta 10 SMLMV | 6,5% |
| >10 SMLMV y hasta 15 SMLMV | 7% |
| >15 SMLMV y hasta 20 SMLMV | 7,5% |
| >20 SMLMV y hasta 25 SMLMV | 8% |

Uno punto cinco (1,5%) de total de la cotización podrá contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones establecidas en salud para los regímenes especiales y de excepción, a cargo del empleador, se mantendrán en el 1,5%. A partir del 1º de enero de 2027, las cotizaciones para salud de los regímenes especiales y de excepción, a cargo de los trabajadores, que será destinado a los beneficiarios del régimen subsidiado, se

incrementará en 1,5%, para salarios base de cotización mayores a 2 SMLMV hasta 3 SMLMV, y en 2,5%, para salarios base de cotización mayores a 3 SMLMV.

A partir del primero (1°) de enero del año 2027, la cotización a cargo de los trabajadores independientes se determinará mediante la siguiente tabla:

| **Ingresos en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)** | **Cotización mensual en salud** |
|---|---|
| 1 SMLMV | 12,5% |
| >1 SMLMV y hasta 2 SMLMV | 12,5% |
| >2 SMLMV y hasta 4 SMLMV | 13% |
| >4 SMLMV y hasta 5 SMLMV | 13,5% |
| >5 SMLMV y hasta 10 SMLMV | 14% |
| >10 SMLMV y hasta 15 SMLMV | 14,5% |
| >15 SMLMV y hasta 20 SMLMV | 15% |
| >20 SMLMV y hasta 25 SMLMV | 15,5% |

**Parágrafo 4.** A partir del 1 de enero de 2027, estarán exoneradas de la cotización al Régimen Contributivo de Salud del que trata este artículo, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, por sus trabajadores que devenguen hasta dos (2) SMLMV.

Para el caso de las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, que cuenten con trabajadores que devenguen individualmente considerados más de dos (2) SMLMV y hasta tres (3) SMLMV, el pago de las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud será del 4%.

**Artículo 22. Destinación a salud de participación de cajas de compensación familiar.** De los aportes de que tratan los numerales 1 de los artículos 11 y 12 de la Ley 21 de 1982, un (1) punto de los cuatro (4) puntos porcentuales financiará el aseguramiento obligatorio en salud a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES. Las Cajas de Compensación Familiar deberán girar los recursos de aseguramiento a la ADRES de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto por parte del Gobierno nacional.

**Parágrafo.** La participación de las cajas de compensación familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 no comprenderá el porcentaje de financiamiento de aseguramiento obligatorio en salud.

**Artículo 23. Modificación transitoria de la destinación de parte de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.** Por el término de cinco (5) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las Cajas de Compensación Familiar podrán destinar los saldos no ejecutados y no comprometidos al cierre de cada uno de los años calendario a partir de la vigencia 2027, con destino al saneamiento de los siguientes pasivos en salud que se encuentren debidamente auditados, conciliados y reconocidos:

1. Pasivos de las Cajas que tengan programas de aseguramiento que se encuentren en operación, liquidación o que hayan sido escindidas.

2. Pasivos que tengan las EPS de las cuales las Cajas sean accionistas, con los programas de prestación de servicios de salud o con las IPS de las cuales las Cajas sean accionistas o con los gestores farmacéuticos de las Cajas. En las EPS de las cuales las Cajas sean accionistas serán registrados sin situación de fondos.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia.

**Parágrafo 1**. Una vez cumplido el término de 5 años, los recursos de que trata el presente artículo volverán a tener la destinación contemplada en el numeral 2 del artículo 6 de la Ley 1636 de 2013 o las normas que las modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 2.** Lo dispuesto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de la garantía de los beneficios del mecanismo de protección al cesante y para ello, durante el término previsto en la presente ley, las Cajas de Compensación Familiar distribuirán el total de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC de acuerdo con sus necesidades de ejecución, sin sujeción a los porcentajes de apropiación establecidos en el Artículo 23 de la Ley 1636 de 2013 y sus normas reglamentarias.

**Artículo 24. Destinación de los excedentes del Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) al aseguramiento en salud.** Los excedentes del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), que con corte al 31 de diciembre de 2026 se encuentren efectivamente disponibles una vez se hayan atendido y garantizado las obligaciones legales a cargo del FOSFEC con corte a dicha vigencia, se destinarán a la financiación del aseguramiento en salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La Superintendencia del Subsidio Familiar determinará y certificará, con corte a 31 de diciembre de 2026, previa depuración y conciliación de la información, el monto de los excedentes que cumplan con las condiciones del inciso anterior. El monto certificado por la Superintendencia del Subsidio Familiar deberá ser transferido a la Administradora de los Recursos del Sistema de General de Seguridad.

**Artículo 25. Reserva matemática del mecanismo de cobertura previsto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993.** En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 1328 de 2009, cuando hubiese lugar a constituir la reserva matemática a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el pago del mecanismo a que hace referencia dicha norma, esta reserva estará constituida por bonos de valor constante. Estos bonos serán emitidos por la Nación a favor de las respectivas aseguradoras que hayan inscrito las rentas vitalicias en dicho mecanismo.

La emisión de los bonos de que trata el presente artículo no implica operación presupuestal y solo debe presupuestarse para efectos de su redención. Estos bonos se redimirán a medida que se haga exigible el pago de las obligaciones derivadas del mecanismo de cobertura. Las condiciones financieras y el mecanismo operativo aplicable a estos bonos serán los empleados para los bonos de valor constante a que hace referencia el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, en lo que sea aplicable.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá expedir en cada vigencia fiscal, los actos administrativos mediante los cuales se aprueben las rentas inscritas, se emita el cálculo de la cobertura,

se ordene el pago de la anualidad y se establece el valor del Bono de Valor Constante del respectivo año, en caso de generarse cobertura positiva.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá remitir anualmente a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, una proyección de los costos generados en el mecanismo de cobertura del deslizamiento del salario mínimo por cada punto de incremento superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor.

**Artículo 26. Traslado de recursos entre las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantía y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.** Los valores acumulados en las cuentas de ahorro individual de las personas que hicieron uso de la oportunidad de traslado a que hace referencia el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 seguirán siendo administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP) hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez o la pensión de vejez del régimen anterior, según corresponda.

Una vez se consolide la pensión integral de vejez o la pensión de vejez del régimen anterior, según corresponda, las AFP deberán transferir al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC) los recursos derivados de la aplicación del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, esto es el capital acumulado en las cuentas de ahorro pensional y sus rendimientos y los aportes realizados al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Para tal efecto, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) informará a las AFP y al FAPC los afiliados que hayan consolidado el derecho a la prestación pensional.

El FAPC transferirá a Colpensiones los recursos necesarios para financiar las mesadas pensionales y los retroactivos correspondientes a las pensiones reconocidas en virtud del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024. La transferencia comprenderá únicamente el valor de las mesadas reconocidas a las personas que hayan ejercido la oportunidad de traslado prevista en dicho artículo y cuyo derecho pensional se encuentre consolidado.

**Parágrafo.** Las AFP, Colpensiones y el FAPC deberán intercambiar la información necesaria para la identificación de los afiliados, la determinación de los recursos a trasladar, la financiación de las obligaciones pensionales y las compensaciones a que haya lugar.

**Parágrafo Transitorio 1.** Hasta que el FAPC entre en funcionamiento, las AFP trasladarán los recursos de que trata el presente artículo, correspondientes a quienes hayan consolidado su derecho pensional y se les haya reconocido la pensión en Colpensiones, a un portafolio independiente administrado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con destinación exclusiva al cumplimiento de las finalidades aquí previstas. Este portafolio tendrá separación contable y sus recursos y rendimientos no se incorporarán a los ingresos corrientes de la Nación.

Los recursos correspondientes a quienes hayan consolidado su derecho pensional y no se les haya reconocido la pensión en Colpensiones, serán transferidos por las AFP al FAPC de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Una vez entre en operación el FAPC, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional trasladará en un término máximo de seis (6) meses al referido Fondo los recursos recibidos

junto con sus rendimientos, una vez descontadas las transferencias autorizadas en el parágrafo transitorio 2. Dicha operación no tendrá impactos presupuestales.

**Parágrafo Transitorio 2.** Autorícese a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para realizar, con cargo exclusivamente a los recursos y rendimientos del portafolio independiente previsto en el parágrafo transitorio 1, las siguientes transferencias extraordinarias:

1. Una transferencia extraordinaria a Colpensiones equivalente al valor de las mesadas pensionales de vejez y retroactivos pagados a quienes se les haya reconocido la pensión y hayan hecho uso de la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, desde la entrada en vigencia de dicha disposición y hasta la entrada en vigor de la presente ley. Esta transferencia podrá efectuarse mediante giros parciales, conforme con las necesidades financieras que certifique Colpensiones.

2. Una transferencia extraordinaria a Colpensiones equivalente al valor de las mesadas pensionales de vejez y retroactivos pagados a quienes se les haya reconocido la pensión y hayan hecho uso de la oportunidad de traslado prevista en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024, desde el día siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el mes previo a la fecha del traslado de los recursos de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional al FAPC de que trata el parágrafo transitorio 1. Esta transferencia podrá efectuarse mediante giros parciales, conforme con las necesidades financieras que certifique Colpensiones.

Para efectuar estas transferencias extraordinarias bastará la certificación expedida por Colpensiones, que deberá incorporar la información de los pensionados de vejez que hicieron uso de la oportunidad de traslado a que hace referencia el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024 y sobre los que se reclama el referido traslado de recursos, así como el valor a trasladar por cada uno de ellos, identificando la fecha de traslado, la fecha del reconocimiento pensional, el número y valor de mesadas canceladas y el pago de retroactivo pensional si hubo lugar al mismo. La certificación descontará los valores previamente transferidos en aplicación del presente artículo por los mismos conceptos y períodos. Las AFP y Colpensiones serán las responsables del suministro de información de los pensionados y el destino de los recursos.

**Artículo 27.** A partir de la vigencia de la presente Ley, quedarán gravados con el impuesto sobre las ventas a la tarifa general los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de que trata el artículo 202 de la Ley 223 de 1995 y los que se encuentren sujetos al pago de la participación que aplique en los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados.

Del recaudo generado a la tarifa general del IVA aplicable, se cede su totalidad a favor de los departamentos, realizados los descuentos y devoluciones correspondientes, con destino al aseguramiento en salud y de acuerdo con la metodología que defina el Gobierno nacional.

La información contenida en las declaraciones de IVA que presenten los responsables, deberá ser compartida por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) con las Secretarías de Hacienda de los departamentos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 585 del Estatuto Tributario.

**Artículo 28.** Modifíquese el artículo 50 de la Ley 788 de 2002, modificado por el artículo 20 de la Ley 1816 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 50. Tarifas.** Las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares son las siguientes:

1. Componente Específico. La tarifa del componente específico del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, será de $750.

2. Componente ad valorem. La tarifa del componente ad valorem del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, será del 35%.

**Parágrafo 1.** El impuesto al consumo de que trata la presente ley no aplica a los productos extranjeros que se importen al territorio del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, salvo que estos sean posteriormente introducidos al resto del territorio nacional, evento en el cual se causará el impuesto, por lo cual, el responsable previo a su envío, deberá presentar la declaración y pagar el impuesto ante el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, aplicando la tarifa y base general señalada para el resto del país.

Para los productos nacionales que ingresen para consumo al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, solamente se liquidará a la tarifa de sesenta y un pesos ($61,00) por cada grado alcoholimétrico.

Los productos que se despachen al departamento deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles, la siguiente leyenda: "Para consumo exclusivo en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", y no podrán ser objeto de reenvío al resto del país.

Los productores nacionales y los distribuidores seguirán respondiendo ante el departamento de origen por los productos que envíen al Archipiélago, hasta tanto se demuestre con la tornaguía respectiva, guía aérea o documento de embarque, que el producto ingresó al mismo.

**Parágrafo 2.** Todos los licores, vinos, aperitivos y similares, que se despachen en los Depósitos Francos autorizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, y los destinados a la exportación y zonas libres y especiales deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles la siguiente leyenda: "Para exportación".

**Parágrafo 3.** Cuando los productos objeto de impuesto al consumo tengan volúmenes diferentes a 750 centímetros cúbicos, se liquidará el impuesto proporcionalmente y se aproximará al peso más cercano.

**Parágrafo 4.** Las tarifas del componente específico se incrementarán a partir del primero (1) de enero de 2028 de cada año, con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre más cuatro (4) puntos y el resultado se aproximará al peso más cercano. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1º de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

**Parágrafo 5.** Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de este impuesto serán destinados a financiar el aseguramiento en salud. La metodología para determinar el ingreso adicional es la definida en el artículo 225-1 de la Ley 223 de 1995.

En cualquier caso, las variaciones que se deriven de la aplicación de la presente disposición no darán lugar a compensaciones ni a transferencias de recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación.

**Parágrafo 6.** En aquellos departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados, se aplicarán, durante el año 2027, como mínimo las tarifas establecidas en este artículo, y los ingresos adicionales serán tratados en los mismos términos establecidos en los parágrafos precedentes.

**Artículo 29.** Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

**Artículo 207. Hecho Generador.** Está constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores, en la jurisdicción de los departamentos.

Exclúyase del impuesto al consumo de tabaco, al chicote de producción artesanal.

**Parágrafo.** Para efectos del impuesto al consumo de que trata el presente Capítulo, se entiende por tabaco elaborado aquel producto terminado apto para consumo humano que se obtiene a partir del procesamiento de la hoja de tabaco o de materias primas derivadas de la misma, incluyendo los Productos de Tabaco Calentado (PTC).

Para los mismos efectos, se excluye de la definición de tabaco elaborado a aquellos productos obtenidos a partir del procesamiento de la hoja de tabaco, utilizados como materia prima para la fabricación o manufactura de productos gravados con el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

Por derivados, sucedáneos o imitadores, se entienden los aerosoles y otros dispositivos que contienen nicotina y/o productos químicos; Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN); Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN); dispositivos electrónicos y los productos con nicotina (SEAN) o sin nicotina (SSSN) que generan un aerosol disuelto en sustancias líquidas, mediante el calentamiento de una solución, y los vapeadores.

**Artículo 30.** Modifíquese el artículo 208 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

**Artículo 208. Sujeto pasivo.** Son sujetos pasivos o responsables del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores los productores, los importadores y solidariamente con ellos los distribuidores.

Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

**Artículo 31.** Modifíquese el artículo 210 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

**Artículo 210. Base gravable.** La base gravable del impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores, está constituida así:

1. Para los cigarrillos y tabaco elaborado: Por un componente específico correspondiente a cada cajetilla de 20 cigarrillos, o por cada gramo de picadura, rapé o chimú; y un componente ad valórem correspondiente al precio de venta al público, sin incluir IVA ni impuesto al consumo, certificado por el DANE.

2. Para los derivados, sucedáneos o imitadores: Por un componente específico correspondiente al número de mililitros del producto. Por un componente ad valórem correspondiente al precio de venta al público, sin incluir IVA ni impuesto al consumo, certificado por el DANE.

**Parágrafo 1.** Para efectos de la certificación de que trata el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente a través de terceros, todas las gestiones indispensables para determinar anualmente el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto de consumo. Esta certificación deberá expedirse antes del 1o de enero de cada año.

El DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo.

Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los datos solicitados para efectos de determinar el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto al consumo. Las personas naturales o jurídicas que incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del DANE estarán sujetas a las sanciones y multas señaladas en el artículo 6° de la Ley 79 de 1993.

**Artículo 32.** Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 211. Tarifas.** Las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, cigarritos y productos de tabaco calentado (PTC) son las siguientes:

Por un componente específico para el año 2027 de $7.823 y desde el año 2028 de $11.200 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de $891.

Por un componente ad valorem que se liquidará aplicando una tarifa del 10% sobre el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE. Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido, por los responsables del impuesto en la respectiva declaración. Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto.

2. Para los derivados, sucedáneos o imitadores es la siguiente:

Por un componente específico de $1.000 por mililitro para el año 2027 y de $2.000 por mililitro desde el año 2028 y un componente ad valorem que se liquidará aplicando una tarifa del 30% sobre el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE.

**Parágrafo 1.** Estas tarifas se actualizarán anualmente a partir del 1 de enero de 2029 en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro (4) puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1 de enero de cada año las tarifas actualizadas.

**Parágrafo 2.** Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de este impuesto serán destinados a financiar el aseguramiento en salud. La metodología para determinar el ingreso adicional es la definida en el artículo 225-1 de la presente Ley.

En cualquier caso, las variaciones que se deriven de la aplicación de la presente disposición no darán lugar a compensaciones ni a transferencias de recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación.

**Artículo 33.** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, sustitúyase la expresión "impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas" por "impuesto a la producción de cervezas con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas" en la normativa legal y reglamentaria aplicable, sin que se afecte la naturaleza del tributo.

**Artículo 34.** Modifíquese el artículo 186 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

**Artículo 186. Hecho generador.** Está constituido por el consumo en el territorio nacional de cervezas, con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 187 de la presente Ley, los responsables y sujetos pasivos de este impuesto son los productores y los importadores.

No generan este impuesto las exportaciones de cervezas, con o sin alcohol, sifones, refajos, mezclas de bebidas, fermentadas con bebidas no alcohólicas.

**Artículo 35.** Modifíquese el artículo 189 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

**Artículo 189. Base gravable.** El impuesto a la producción de cervezas, con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas está conformado por un componente específico y uno ad valorem.

1. Componente específico. La base gravable del componente específico es el volumen de alcohol que contenga el producto, expresado en grados alcoholimétricos por mililitro o centímetro cúbico.

2. Componente ad valorem. La base gravable del componente ad valorem es el precio de venta al público por unidad de 330 centímetros cúbicos, sin incluir el impuesto a la producción ni el IVA,

certificado anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), garantizando la individualidad de cada producto.

**Parágrafo 1.** El grado de contenido alcoholimétrico deberá expresarse en la publicidad y en el envase. Esta disposición estará sujeta a verificación técnica por parte de los departamentos, quienes podrán realizar la verificación directamente o a través de empresas o entidades especializadas. En caso de discrepancia respecto al dictamen proferido, la segunda y definitiva instancia corresponderá al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

**Parágrafo 2.** Para efectos de la certificación de que trata el presente artículo, el DANE se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente a través de terceros, todas las gestiones indispensables para determinar anualmente el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto. Esta certificación deberá expedirse antes del 1º de enero de cada año.

El DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto a la producción de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al DANE, los datos solicitados para efectos de determinar el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto a la producción de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

Las personas naturales o jurídicas que incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del DANE estarán sujetas a las sanciones y multas señaladas en el artículo 6º de la Ley 79 de 1993.

**Artículo 36.** Modifíquese el artículo 190 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

**Artículo 190. Tarifas**. Las tarifas del impuesto a la producción de cervezas, con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, serán las siguientes:

1. Componente específico.

La tarifa del componente específico del impuesto a la producción de cervezas y sifones, por cada grado alcoholimétrico en unidad de 330 centímetros cúbicos, o su equivalente, será de $330. La tarifa aplicable para refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, por cada grado alcoholimétrico en unidad de 330 centímetros cúbicos o su equivalente, será de $330. La cerveza sin alcohol no estará sujeta a las tarifas de este componente. Para la determinación del impuesto de la cerveza sin alcohol no se aplicará este componente.

2. Componente ad valorem.

El componente ad valorem del impuesto a la producción de cervezas, con o sin alcohol, y sifones, se liquidará aplicando una tarifa del 10% sobre el precio de venta al público sin

incluir el impuesto a la producción ni el IVA, certificado por el DANE. La tarifa aplicable para refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas será del 10% sobre el precio de venta al público sin incluir el impuesto a la producción ni el IVA, certificado por el DANE.

**Parágrafo 1.** El impuesto a la producción de que trata la presente Ley no aplica a los productos extranjeros que se importen al territorio del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, salvo que estos sean posteriormente introducidos al resto del territorio nacional, evento en el cual se causará el impuesto, por lo cual, el responsable previo a su envío, deberá presentar la declaración y pagar el impuesto ante el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, aplicando la tarifa y base general señalada para el resto del país.

Los productos que se despachen al departamento deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles, la siguiente leyenda: "Para consumo exclusivo en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", y no podrán ser objeto de reenvío al resto del país.

Los productores nacionales y los distribuidores seguirán respondiendo ante el departamento de origen por los productos que envíen al Archipiélago, hasta tanto se demuestre con la tornaguía respectiva, guía aérea o documento de embarque, que el producto ingresó al mismo.

**Parágrafo 2.** Todas las cervezas, con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, que se despachen en los Depósitos Francos autorizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y los destinados a la exportación y zonas libres y especiales deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles la siguiente leyenda: "Para exportación".

**Parágrafo 3.** Cuando los productos objeto de impuesto tengan volúmenes diferentes a 330 centímetros cúbicos, se liquidará el impuesto proporcionalmente y se aproximará al peso más cercano.

**Parágrafo 4.** A partir del 2028, las tarifas del componente específico se incrementarán el primero (1) de enero de cada año, con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre más cuatro (4) puntos y el resultado se aproximará al peso más cercano. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1º de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

**Parágrafo 5**. Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de este impuesto serán destinados a financiar el aseguramiento en salud. La metodología para determinar el ingreso adicional es la definida en el artículo 225-1 de la presente Ley.

En cualquier caso, las variaciones que se deriven de la aplicación de la presente disposición no darán lugar a compensaciones ni a transferencias de recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación.

**Artículo 37.** Adiciónese el artículo 225-1 a la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

**Artículo 225-1. Determinación y distribución de los ingresos adicionales de los impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; de cigarrillos y tabaco elaborado, y a la producción de cervezas con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.** Para efectos de determinar los ingresos adicionales que se generen a partir del 1 de enero de 2027 por la modificación de las tarifas de los impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; de cigarrillos y tabaco elaborado, y a la producción de cervezas con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, que serán destinados a financiar el aseguramiento en salud y a mantener las destinaciones de dichos impuestos, los departamentos y el Distrito Capital deberán aplicar el siguiente procedimiento:

1. Identificar el total de ingresos, en cada mes del año 2026, por concepto de los impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; de cigarrillos y tabaco elaborado, y a la producción de cervezas con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

2. A partir del 1° de enero de 2027, el recaudo mensual de 2026 se actualizará acumulativamente cada año, incrementándolo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificada por el DANE para el año inmediatamente anterior, en el caso del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y del impuesto a la producción de cervezas con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas. En el caso del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, se incrementará con la variación del IPC certificada por el DANE para el año inmediatamente anterior más cuatro (4) puntos porcentuales.

En adelante, el valor así actualizado mantendrá la misma destinación prevista para estos recursos en la vigencia 2026.

3. A partir del 1° de enero de 2027, los ingresos adicionales destinados a financiar el aseguramiento en salud serán el resultado de restar del total recaudado para cada mes el valor del numeral segundo.

Cuando la diferencia sea negativa el resultado se disminuirá del siguiente o siguientes giros, si resulta necesario.

4. El giro de estos recursos lo deberán realizar dentro de los quince (15) primeros días hábiles de cada mes los Departamentos y el Distrito Capital a la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES.

## TÍTULO II.

## MEDIDAS EN DEVOLUCIÓN DE IVA-EfectIVA Y OBTENCIÓN DE INGRESOS

### CAPÍTULO I. DEVOLUCIÓN DE IVA-EfectIVA PARA POBLACIÓN DE INGRESOS MÁS BAJOS Y REDUCCIÓN DE GASTO TRIBUTARIO

**Artículo 38. Creación, beneficiarios y determinación del monto del mecanismo de devolución "EfectIVA".** Créase a partir del 1 de enero de 2028 una devolución monetaria a favor de las personas naturales de menores ingresos, denominada "EfectIVA", con el propósito de asegurar mayores niveles de equidad y progresividad en el impuesto sobre las ventas (IVA).

Serán beneficiarias las personas naturales residentes en el país, identificadas de manera individual con su documento de identidad, que se encuentren en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad económica, de acuerdo con la clasificación del instrumento de focalización de la oferta social vigente o, respecto de las poblaciones que conforme a la ley se identifican mediante mecanismos diferenciales, de acuerdo con los listados censales u otros instrumentos que reconozca el Gobierno nacional en la reglamentación que operativice este artículo. La devolución EfectIVA se reconocerá por persona y no por hogar. Sin perjuicio de lo anterior, durante la transición del programa de compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) al mecanismo EfectIVA, se garantizará que la suma de las devoluciones reconocidas a los integrantes de un mismo hogar no sea inferior al valor de la compensación previamente recibida por dicho hogar, en los términos previstos en el parágrafo transitorio 3 del artículo 40 de la presente ley.

La devolución EfectIVA corresponderá a una proporción del impuesto sobre las ventas (IVA) efectivamente pagado por el beneficiario en la adquisición de bienes y servicios gravados, decreciente según su nivel de ingreso, así:

1. Cien por ciento (100%) para las personas en situación de pobreza extrema y pobreza, y para el tramo de menores ingresos de la población en situación de vulnerabilidad.

2. Para los demás tramos de la población en situación de vulnerabilidad, en orden creciente de ingreso: cincuenta por ciento (50%), cuarenta por ciento (40%) y treinta por ciento (30%).

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecerá los tramos de ingreso de que trata el numeral 2 de este artículo, su correspondencia con las categorías del instrumento de focalización vigente y con los instrumentos diferenciales, y el umbral de ingreso por encima del cual no habrá lugar a la devolución. Las personas que no se encuentren en las situaciones antes mencionadas no serán beneficiarias.

La devolución EfectIVA se liquidará y pagará en periodos que no excederán los quince (15) días calendario. En todo caso, la devolución EfectIVA mensual reconocida a cada beneficiario tendrá un límite mensual de hasta 5,5 Unidades de Valor Tributario (UVT), valor que se actualizará con el crecimiento del PIB real certificado por el DANE en los 12 meses corridos a septiembre de la vigencia en la que se defina el límite para la siguiente vigencia. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá anualmente antes del 31 de diciembre de cada año, el límite de la devolución EfectIVA aplicable al año siguiente con base en el promedio del IVA pagado o que correspondería pagar a los sujetos objeto del beneficio de acuerdo con los tramos de la población y la composición del hogar.

**Parágrafo.** Las personas en situación de pobreza extrema, de conformidad con los criterios y mecanismos de focalización que establezca el Gobierno nacional mediante reglamentación, recibirán un monto mínimo de devolución EfectIVA, independientemente del impuesto sobre las ventas (IVA) que se registre como pagado por ellas en los sistemas de información oficial.

El monto mínimo se expresará en UVT por cada mes calendario y se reconocerá dentro de cada ciclo operativo en cada abono en producto financiero o giro/pago en efectivo, en proporción al periodo que cubra. El valor total de la devolución EfectIVA de cada mes será el mayor entre el monto mínimo de que trata este parágrafo y el valor calculado conforme a las demás disposiciones previstas en este artículo, sin exceder el límite mensual aplicable. El monto mínimo no se adicionará al valor de la devolución calculada.

El monto mínimo no podrá superar la proporción del límite mensual que corresponda al periodo que cubra el abono o giro, y deberá guardar correspondencia con la estimación del IVA pagado por esos

beneficiarios. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público fijará dicho monto en el mismo acto administrativo en que fije el límite mensual.

**Artículo 39. Naturaleza jurídica, administración, pagos e intercambio de información de la devolución EfectIVA.** La devolución EfectIVA constituye la devolución total o parcial y focalizada del impuesto sobre las ventas efectivamente pagado por el beneficiario. No tiene naturaleza de auxilio, subsidio, donación ni de ingreso laboral o prestacional**.** Su reconocimiento, administración, operación y pago se sujetarán a las reglas aquí previstas y al régimen de los programas de transferencias monetarias a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

En consecuencia:

1. La determinación del impuesto sobre las ventas efectivamente pagado, así como la fiscalización y el control de los sujetos obligados a expedir factura o documento equivalente, se rigen por el Estatuto Tributario, el Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en materia tributaria y las demás normas regulatorias que por su naturaleza corresponden a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

2. El reconocimiento, la liquidación, el pago, la suspensión y el control respecto de los beneficiarios corresponden al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), para lo cual adoptará en el manual operativo del mecanismo las reglas de operación, verificación y actualización de la información de los beneficiarios. La actualización de la correspondencia entre los tramos de ingreso y las categorías del instrumento de focalización no requerirá modificación legal.

3. La devolución EfectIVA no constituye una devolución de saldos a favor en los términos del Título X del Libro Quinto del Estatuto Tributario, y no le son aplicables sus términos, requisitos, intereses ni procedimientos.

**Parágrafo 1.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) determinará el IVA pagado por cada beneficiario con base en la información del sistema de facturación electrónica, especialmente en la factura electrónica de venta y en los documentos equivalentes expedidos en el momento de la compra. Para efectos de la devolución EfectIVA, el impuesto sobre las ventas (IVA) se entenderá pagado cuando el beneficiario pague el valor de la adquisición, directamente o mediante financiación de un tercero. En las operaciones de contado el pago se entenderá realizado en el momento de la expedición de la factura o del documento equivalente. El Gobierno nacional determinará el tratamiento de las operaciones a crédito y de los pagos parciales, pudiendo excluirlas del mecanismo cuando no sea posible acreditar el pago por medios electrónicos trazables. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establecerá los mecanismos para acreditar el pago y verificar las operaciones facturadas cuando se produzcan inconvenientes tecnológicos.

**Parágrafo 2.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) verificará las condiciones de los beneficiarios por ciclos operativos cuya duración no excederá dos (2) meses, dentro de los cuales adelantará los controles de supervivencia, de cruce de información de ingresos y de prevención del fraude que defina el manual operativo. Dentro de cada ciclo operativo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) liquidará y pagará la devolución EfectIVA causada en periodos que no excederán quince (15) días calendario. El pago se efectuará mediante abono en un producto de depósito del beneficiario. Los beneficiarios que no cuenten con un producto de depósito recibirán la devolución acumulada mediante giro postal en efectivo o por otra modalidad de pago en efectivo, con periodicidad mensual o bimestral según lo disponga el manual operativo, hasta tanto registren un producto de depósito del que sean titulares.

Con el único fin de identificar el canal de pago de la devolución EfectIVA, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) podrá consultar a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y por la Superintendencia de la Economía Solidaria la existencia de productos de depósito a nombre del beneficiario, su titularidad, su estado y su aptitud para recibir abonos. La consulta no comprenderá saldos, movimientos, endeudamiento ni ninguna otra información financiera o crediticia del beneficiario. Lo obtenido no podrá emplearse para verificar ingresos o condiciones de elegibilidad, ni para un fin distinto de la determinación del canal de pago. Las entidades consultadas no podrán utilizar con fines comerciales ni divulgar a terceros la información derivada de la consulta, incluida la condición de beneficiario de la persona.

Cuando entre dos verificaciones el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) reciba información oficial sobre el fallecimiento del beneficiario o la pérdida de las condiciones para acceder a la devolución, suspenderá los pagos pendientes del respectivo ciclo, sin perjuicio de lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 40 de la presente ley.

El Gobierno nacional reglamentará, entre otras cosas, las entidades responsables, los plazos y los mecanismos de la dispersión de los pagos; así como las condiciones de enrolamiento de los beneficiarios que no cuenten con un producto de depósito. Cuando en la dispersión participe el Banco de la República, su intervención se sujetará a sus funciones constitucionales y legales y se instrumentará mediante convenio.

Los beneficiarios podrán consultar en cualquier momento el valor acumulado a su favor con un día hábil de rezago, mediante el mecanismo que para tal fin disponga el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). La consulta tiene carácter informativo y no constituye reconocimiento de un derecho exigible ni título de pago.

**Parágrafo 3.** Para la operación del mecanismo, incluyendo la liquidación, el pago y el control de la devolución EfectIVA, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) recibirá, sin costo, la información de las entidades públicas y privadas que administren bases de datos necesarias para estos fines según reglamente el Gobierno Nacional. La información recibida conservará su carácter reservado, sujeta a los principios y obligaciones de protección de datos personales previstas en la Ley 1266 de 2008 y Ley 1581 de 2012.

Toda la información requerida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) para los fines propios del presente artículo se suministrará por medios electrónicos e interoperables, con la periodicidad que requiera el ciclo operativo de que trata el parágrafo 2 de este artículo. Para instrumentalizar el intercambio de información al que se refiere la presente ley, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y las entidades responsables de la dispersión fijarán los parámetros de seguridad, acceso y circulación restringida, eliminación y confidencialidad de la información, conforme a las condiciones establecidas en la presente ley y a las normas que regulan el habeas data.

**Artículo 40. Tratamiento fiscal, inembargabilidad, régimen antiabuso y disposiciones transitorias EfectIVA.** Los recursos que reciban los beneficiarios por concepto de esta devolución no constituyen renta ni ganancia ocasional, no estarán sometidos a retención en la fuente y no se computarán para efectos de los topes de ingresos que obligan a declarar. Las transferencias y movimientos financieros requeridos para la ejecución de este mecanismo no causarán impuesto sobre las ventas (IVA) y estarán exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).

Los recursos asociados a esta devolución serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse esta devolución.

El derecho a recibir la devolución reconocida y no cobrada caducará transcurridos doce (12) meses contados desde la fecha en que el pago estuvo disponible para el beneficiario, cuando la falta de cobro obedezca a causa imputable a este. Los recursos no cobrados se reintegrarán a la Nación.

**Parágrafo 1.** El impuesto sobre las ventas (IVA) generado en una misma operación no podrá reconocerse más de una vez mediante los mecanismos previstos en este artículo, aun cuando se atribuya, por cualquier razón, a distintos beneficiarios.

Los beneficiarios no podrán solicitar la devolución respecto del impuesto sobre las ventas (IVA) imputado como impuesto descontable, descuento tributario, costo, gasto o mayor valor fiscal de un activo. A su vez, el impuesto sobre las ventas (IVA) efectivamente devuelto en aplicación de este artículo no podrá recibir dichos tratamientos ni integrar la base de cálculo de otro beneficio tributario.

No habrá lugar al reconocimiento del beneficio por operaciones inexistentes o simuladas, ni por adquisiciones de terceros atribuidas indebidamente a los beneficiarios, sin perjuicio de las reglas de atribución de compras destinadas al consumo común del hogar. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), en el ámbito de sus competencias, establecerán mecanismos de trazabilidad y cruces de información para verificar estas disposiciones. Los reconocimientos improcedentes se sujetarán a los ajustes y reintegros previstos en el parágrafo 2 del presente artículo, sin perjuicio de las sanciones previstas en los artículos 652, 652-1 del Estatuto Tributario y las demás legalmente aplicables.

**Parágrafo 2.** Las notas crédito efectuadas a las facturas electrónicas de venta, las anulaciones de las facturas electrónicas de venta o documentos equivalentes y las devoluciones de bienes posteriores al reconocimiento de la devolución EfectIVA, darán lugar al ajuste del valor reconocido, que se descontará de los pagos siguientes sin que el pago resultante pueda ser inferior al monto mínimo de devolución del IVA de que trata el parágrafo del artículo 38 de la presente ley. Cuando no existan pagos futuros contra los cuales compensar, las personas de que trata el numeral 1 del inciso tercero del artículo 38 de la presente ley no estarán obligadas a reintegrar el saldo, y las personas de que trata el numeral 2 del mismo inciso deberán reintegrar la suma correspondiente en los términos que fije el Gobierno nacional, sin perjuicio de lo previsto en el inciso siguiente.

Cuando se identifique un uso abusivo o indebido del mecanismo por parte de los beneficiarios, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) declarará el hecho mediante acto administrativo motivado, previo traslado al interesado para que ejerza su derecho de defensa, de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011. Declarado el uso indebido, los beneficiarios deberán reintegrar las sumas giradas sin derecho, junto con los intereses moratorios de que trata el artículo 635 del Estatuto Tributario. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a través de resolución determinará el procedimiento, los términos y las condiciones operativas de los reintegros. Cuando el uso abusivo o indebido sea atribuible a los sujetos obligados a facturar, su determinación y sanción corresponderán a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) conforme al Estatuto Tributario, y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) le remitirá la información que soporte el hecho.

**Parágrafo 3.** En cualquier caso, los sujetos obligados a facturar, los proveedores tecnológicos junto con los demás sujetos responsables en la generación, trasmisión, validación y entrega de las facturas electrónicas de venta y documentos equivalentes deberán implementar oportunamente las condiciones

técnicas y tecnológicas establecidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN. La no implementación de las condiciones técnicas y tecnológicas establecidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN en el término dispuesto para ello dará lugar a la sanción dispuesta en el artículo 652-1 del Estatuto Tributario.

**Parágrafo 4.** La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá implementar, de acuerdo con la viabilidad técnica, operativa y jurídica el beneficio previsto en este artículo directamente en el punto de venta del bien o de prestación del servicio, mediante el no cobro al beneficiario de la proporción del impuesto sobre las ventas que le corresponda, sin necesidad de su pago previo ni de la posterior devolución.

La viabilidad técnica, operativa y jurídica comprenderá, como mínimo, los requerimientos tecnológicos del sistema de facturación electrónica y de los sujetos obligados a facturar, incluida la verificación en línea de la identidad, la elegibilidad y el saldo disponible del beneficiario; las alternativas de operación en zonas sin conectividad; el efecto sobre el flujo de caja de los responsables y sobre las solicitudes de devolución y compensación de saldos a favor; y los riesgos de control asociados y las medidas necesarias para preservar la reserva sobre la condición de beneficiario en el punto de venta.

Los resultados de la evaluación podrán derivar en la implementación del sistema de no cobro en el Impuesto Sobre las Ventas (IVA). La Unidad Administrativa de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establecerá las características, condiciones, plazos, términos y mecanismos técnicos y tecnológicos necesarios para la implementación.

En cualquier caso, seguirá operando lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 39 de la presente ley.

**Parágrafo Transitorio 1.** Para la implementación del mecanismo, a más tardar el 20 de diciembre de 2027, el Gobierno nacional hará un primer giro anticipado a la población beneficiaria, por el valor correspondiente a un período de quince (15) días calendario, el cual cubrirá el primer periodo de aplicación y será equivalente al tope de cada categoría de focalización según disponga el manual operativo que expida el DPS.

**Parágrafo Transitorio 2.** Antes de que entren a regir los cambios del IVA establecidos en esta ley previstos a partir del 1 de enero de 2028, el DPS, en coordinación con la DIAN, adelantará un plan piloto de la operación de la devolución EfectIVA con una muestra de los integrantes de los hogares beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas de que trata el artículo 21 de la ley 2010 de 2019, que el DPS administra conforme al artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020. El piloto comprenderá la identificación individual de los beneficiarios, la determinación del IVA pagado por cada uno, la liquidación de la devolución que les correspondería, los controles de verificación y la identificación del canal de pago, para lo cual el DPS podrá ejercer desde entonces las facultades previstas en el parágrafo 2 del artículo 38 y en el parágrafo 3 del presente artículo.

Durante el piloto, los hogares de la muestra continuarán recibiendo la compensación en el monto y con la periodicidad que rijan para los demás beneficiarios, y la liquidación de la devolución EfectIVA no producirá efectos de pago. Los resultados del piloto, junto con la evaluación de procesos del piloto de Compensación del IVA y las evaluaciones de impacto realizadas al programa, servirán de base para el manual operativo y la reglamentación de la devolución EfectIVA.

**Parágrafo Transitorio 3.** Los hogares que a 31 de diciembre de 2027 sean beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas de que trata el artículo 21 de la ley 2010 de 2019

continuarán recibiéndola, en el mismo monto, hasta tanto sus integrantes queden identificados conforme al inciso segundo del presente artículo y vinculados a la devolución EfectIVA. En ningún caso, se podrá recibir simultáneamente la devolución de que trata este artículo y la compensación prevista en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019.

La vinculación de los integrantes de un mismo hogar se efectuará en un mismo ciclo operativo, a partir del cual cesará la compensación. En ningún caso podrá presentarse interrupción en el reconocimiento del beneficio entre un mecanismo y otro, ni la suma de las devoluciones EfectIVA reconocidas a los integrantes de un mismo hogar podrá ser inferior al valor de la compensación del impuesto sobre las ventas previamente recibida por dicho hogar, de que trata el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019. El Gobierno nacional reglamentará la transición dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 41.** Modifíquese el literal e) del artículo 420 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

> e) La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías.
>
> El impuesto a las ventas en los juegos de suerte y azar se causa en el momento de realización de la apuesta, expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego. Así mismo se causa cuando el usuario directo o destinatario de los mismos tenga su residencia fiscal, domicilio, establecimiento permanente, o la sede de su actividad económica en el territorio nacional. Es responsable del impuesto el operador del juego, así opere desde el exterior.
>
> La base gravable del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar estará constituida por el valor de la apuesta, y del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinitas o tragamonedas, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a cuarenta (40) Unidades de Valor Tributario (UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a quinientos ochenta (580) Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a veinte (20) Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingo, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a seis (6) Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada silla. Para los demás juegos localizados señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001 la base gravable mensual será el valor correspondiente a veinte (20) Unidades de Valor Tributario (UVT).
>
> La base gravable del impuesto para los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet será el depósito en dinero, entendido como el pago en efectivo o las transferencias de dinero o criptoactivos realizado por cada usuario apostador al operador de juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet, para ser abonados en su cuenta de usuario y obtener el derecho a apostar, determinada así:

$$\boldsymbol{Base\ gravable} = \frac{\boldsymbol{Valor\ del\ dep\acute{o}sito}}{\mathbf{1,19}}$$

En los juegos de suerte y azar se aplicará la tarifa general del impuesto sobre las ventas prevista en este estatuto.

Son documentos equivalentes a la factura en los juegos de suerte y azar, la boleta, el formulario, billete o documento que da derecho a participar en el juego. Cuando para participar en el juego no se requiera documento, se deberá expedir factura o documento equivalente. El valor del impuesto sobre las ventas a cargo del responsable no forma parte del valor de la apuesta.

El impuesto generado por concepto de juegos de suerte y azar se afectará con impuestos descontables.

**Artículo 42.** A partir del 1 de enero de 2028 modifíquese el artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:

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

| | |
|---|---|
| 03.03.41.00.00 | Albacoras o atunes blancos |
| 03.03.42.00.00 | Atunes de aleta amarilla (rabiles). |
| 03.03.45.00.00 | Atunes comunes o de aleta azul, del Atlántico y del Pacífico. |
| 03.05 | Pescado seco, salado o en salmuera, pescado ahumado, incluso cocido antes o durante el ahumado, harina, polvo y «pellets» de pescado, aptos para la alimentación humana. |
| 04.04.90.00.00 | Productos constituidos por los componentes naturales de la leche |
| 07.01 | Papas (patatas) frescas o refrigeradas. |
| 07.08 | Hortalizas de vaina, aunque estén desvainadas, frescas o refrigeradas. |
| 07.14 | Raíces de yuca (mandioca), arrurruz o salep, aguaturmas (patacas),camotes (batatas, boniatos) y raíces y tubérculos similares ricos en fécula o inulina, frescos, refrigerados, congelados o secos, incluso troceados o en «pellets», médula de sagú. |
| 10.06 | Arroz para consumo humano. |
| 17.01.13.00.00 | Chancaca (panela, raspadura) Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros. |
| 19.01.10.91.00 | Únicamente la Bienestarina. |
| 19.05 | Pan horneado o cocido y producido a base principalmente de harinas de cereales, con o sin levadura, salo dulce, sea integral o no, sin que para el efecto importe la forma dada al pan, ni la proporción de las harinas de cereales utilizadas en su preparación, ni el grado de cocción, incluida la arepa de maíz. |
| 22.01 | Agua, incluidas el agua mineral natural o artificial y la gaseada, sin adición de azúcar u otro edulcorante ni aromatizada, hielo y nieve. |
| 27.01 | Hullas, briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla. |
| 27.04.00.10.00 | Coques y semicoques de hulla. |
| 27.04.00.20.00 | Coques y semicoques de lignito o turba. |
| 27.11.11.00.00 | Gas natural licuado. |
| 27.11.12.00.00 | Gas propano, incluido el autogás. |
| 27.11.13.00.00 | Butanos licuados. |
| 27.11.21.00.00 | Gas natural en estado gaseoso, incluido el biogás. |

| | |
|---|---|
| 27.11.29 | Gas propano en estado gaseoso y gas butano en estado gaseoso, incluido el autogás. |
| 27.16 | Energia eléctrica. |
| 28.44.40 | Material radiactivo para uso médico |
| 30.05 | Guatas, gasas, vendas y artículos análogos (por ejemplo: apósitos, esparadrapos, sinapismos), impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas o acondicionados para la venta al por menor con fines médicos, quirúrgicos, odontológicos o veterinarios. |
| 40.14.10.00.00 | Preservativos. |
| 44.03 | Madera en bruto, incluso descortezada, desalburada o escuadrada. |
| 69.04.10.00.00 | Ladrillos de construcción y bloques de calicanto, de arcilla, y con base en cemento, bloques de arcilla silvocalcarea. |
| 71.18.90.00.00 | Monedas de curso legal. |
| 87.13 | Sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, incluso con motor u otro mecanismo de propulsión. |
| 87.14.20.00.00 | Partes y accesorios de sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos de la partida 87.13. |
| 90.01.30.00.00 | Lentes de contacto. |
| 90.01.40.00.00 | Lentes de vidrio para gafas. |
| 90.01.50.00.00 | Lentes de otras materias para gafas. |
| 90.18.39.00.00 | Catéteres y catéteres peritoneales y equipos para la infusión de líquidos y filtros para diálisis renal de esta subpartida. |
| 90.18.90.90.00 | Equipos para la infusión de sangre. |
| 90.21 | Artículos y aparatos de ortopedia, incluidas las fajas y vendajes médicoquirúrgicos y las muletas tablillas, férulas u otros artículos y aparatos para fracturas, artículos y aparatos de prótesis, audífonos y demás aparatos que lleve la propia persona o se le implanten para compensar un defecto o incapacidad. Las impresoras braille, máquinas inteligentes de lectura para ciegos, software lector de pantalla para ciegos, estereotipadoras braille, líneas braille, regletas braille, cajas aritméticas y de dibujo braille, elementos manuales o mecánicos de escritura del sistema braille, así como los bastones para ciegos aunque estén dotados de tecnología, contenidos en esta partida arancelaria. |
| 96.09.10.00.00 | Lápices de escribir y colorear. |

Adicionalmente:

1. Las materias primas destinadas a la producción de vacunas para lo cual deberá acreditarse tal condición en la forma como lo señale el reglamento.

2. Todos los productos de soporte nutricional (incluidos los suplementos dietarios y los complementos nutricionales en presentaciones liquidas, solidas, granuladas, gaseosas, en polvo) del régimen especial destinados a ser administrados por vía enteral, para pacientes con patologías específicas o con condiciones especiales; y los alimentos para propósitos médicos especiales para pacientes que requieren nutrición enteral por sonda a corto o largo plazo.

3. Los dispositivos anticonceptivos para uso femenino.

4. Los alimentos de consumo humano y animal que se importen de los países colindantes a los departamentos de Vichada, Guainía y Vaupés, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo local en esos departamentos.

La exclusión prevista en este numeral no será aplicable a los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de que trata el artículo 202 de la Ley 223 de 1995, ni aquellos que se encuentren sujetos al pago de la participación que aplique en los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados.

La exclusión tampoco será aplicable a los productos sujetos al impuesto a la producción de cervezas, con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas de que trata el artículo 185 y siguientes de la Ley 223 de 1995, o las leyes que lo modifiquen o sustituyan.

5. Los alimentos aptos para el consumo humano, así como bienes de higiene y aseo, donados a favor de los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley y las asociaciones de bancos de alimentos.

6. Los objetos con interés artístico, cultural e histórico comprados por parte de los museos que integren la Red Nacional de Museos y las entidades públicas que posean o administren estos bienes.

7. La venta de bienes inmuebles.

8. El consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción que se introduzcan y comercialicen a los departamentos de Guainía, Vaupés y Vichada, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento. El Gobierno nacional reglamentará la materia para garantizar que la exclusión del IVA se aplique en las ventas al consumidor final.

La exclusión prevista en este numeral no será aplicable a los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de que trata el artículo 202 de la Ley 223 de 1995, ni aquellos que se encuentren sujetos al pago de la participación que aplique en los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados.

La exclusión tampoco será aplicable a los productos sujetos al impuesto a la producción de cervezas, con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas de que trata el artículo 185 y siguientes de la Ley 223 de 1995, o las leyes que lo modifiquen o sustituyan.

9. El combustible para aviación que se suministre para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y de carga con origen y destino a los departamentos de Guainía, Amazonas, Vaupés, San Andrés Islas y Providencia, Arauca y Vichada.

10. Los productos que se compren o introduzcan al departamento del Amazonas en el marco del convenio Colombo-Peruano y el convenio con la República Federativa del Brasil.

11. El ingreso al productor en la venta de ACPM. Para efectos de este numeral se considera ACPM lo definido en el Parágrafo 1 del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012.

**Parágrafo.** El petróleo crudo recibido por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos por concepto de pago de regalías para su respectiva monetización.

**Artículo 43.** A partir del 1 de enero de 2028 modifíquese el inciso 1 y adiciónense dos incisos al artículo 444 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

**Artículo 444. Responsables en la venta de derivados del petróleo.** Son responsables del impuesto sobre las ventas, en la venta de productos derivados del petróleo, los productores, los importadores, los vinculados económicos de unos y otros, los distribuidores mayoristas, los comercializadores industriales y los distribuidores minoristas, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 467 del presente Estatuto.

Para el productor o importador la responsabilidad respecto del impuesto sobre las ventas se limitará a las operaciones de venta de gasolina motor corriente (GMC) y gasolina motor corriente oxigenada, y recaerá sobre la base gravable determinada conforme al literal a) del numeral 1 del artículo 467 del presente Estatuto.

En el caso de los distribuidores minoristas, la responsabilidad respecto del impuesto sobre las ventas se limitará a las operaciones de venta de gasolina motor corriente (GMC) y gasolina motor corriente oxigenada, y recaerá sobre la base gravable determinada conforme al literal c) del numeral 1 del artículo 467 del presente Estatuto.

**Artículo 44.** Modifíquese el artículo 467 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 467. Base gravable en otros productos derivados del petróleo.** La base gravable en la venta e importaciones de los siguientes productos derivados del petróleo se determinará así:

1. En combustibles, se entiende que la base gravable para el impuesto sobre las ventas será:

a) Para el productor o importador: el ingreso al productor (IP). Cuando se trate de ACPM y ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel, el ingreso al productor estará excluido, de conformidad con el numeral 11 del artículo 424 de este Estatuto.

b) Para el distribuidor mayorista y/o comercializador industrial: el ingreso al productor o comercializador del combustible y del alcohol carburante y/o biocombustible en la proporción autorizada por el Ministerio de Minas y Energía para convertirlo en combustible oxigenado, adicionado el margen mayorista. El transporte al combustible no formará parte de la base gravable.

c) Para el distribuidor minorista: a partir del 1 de enero de 2028 el ingreso al productor o comercializador del combustible y del alcohol carburante y/o biocombustible en la proporción autorizada por el Ministerio de Minas y Energía para convertirlo en combustible oxigenado, adicionado el margen mayorista y el margen minorista. El transporte al combustible no formará parte de la base gravable. Cuando se trate de ACPM y ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel, la venta por el distribuidor minorista estará excluida.

2. En gasolina de aviación de 100/130 octanos:

a) Para el productor: el precio oficial de lista en refinería.

b) Para el distribuidor mayorista: el precio oficial de lista en refinería adicionando el margen de comercialización.

c) Para el distribuidor minorista: a partir del 1 de enero de 2028 el precio oficial de lista en refinería adicionando el margen de comercialización o distribuidor mayorista y el margen del minorista.

3. Para todos los demás derivados del petróleo diferentes de combustibles corresponderá al precio de venta.

4. Cuando se trate de combustibles cuyo margen de comercialización e ingreso al productor (IP) no sean regulados por el Ministerio de Minas y Energía, la base gravable será el precio de venta sin incluir transporte por poliducto.

El impuesto generado dará derecho a impuestos descontables en los términos del artículo 485, 486, 488 y demás normas concordantes.

**Parágrafo.** La base gravable del impuesto a las ventas en la importación de los productos derivados del petróleo y del gas natural será el ingreso al productor.

**Artículo 45.** A partir del 1 de enero de 2028 modifíquese el artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:

**Artículo 476. Servicios excluidos del impuesto sobre las ventas -IVA.** Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:

1. Los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio, para la salud humana.

2. Los servicios de administración de fondos del Estado y los servicios vinculados con la seguridad social de acuerdo con lo previsto en la Ley 100 de1993.

3. Los planes obligatorios de salud del sistema de seguridad social en salud expedidos por entidades autorizadas por la Superintendencia Nacional de Salud, los servicios prestados por las administradoras dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad y de prima media con prestación definida, los servicios prestados por administradoras de riesgos laborales y los servicios de seguros y reaseguros para invalidez y sobrevivientes, contemplados dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad a que se refiere el artículo 135 de la Ley 100 de 1993 o las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.

4. Las comisiones por intermediación por la colocación de los planes de salud del sistema general de seguridad social en salud expedidos por las entidades autorizadas legalmente por la Superintendencia Nacional de Salud, que no estén sometidos al impuesto sobre las ventas (IVA).

5. Los servicios de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, media e intermedia, superior y especial o no formal, reconocidos como tales por el Gobierno nacional, y los servicios de educación prestados por personas naturales a

dichos establecimientos. Están excluidos igualmente los servicios prestados por los establecimientos de educación relativos a restaurantes, cafeterías y transporte, así como los que se presten en desarrollo de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, o las disposiciones que las modifiquen o sustituyan. Igualmente están excluidos los servicios de evaluación de la educación y de elaboración y aplicación de exámenes para la selección y promoción de personal, prestados por organismos o entidades de la administración pública.

6. Los servicios de educación virtual para el desarrollo de contenidos digitales, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, prestados en Colombia o en el exterior.

7. El servicio de transporte público, terrestre, fluvial y marítimo de personas en el territorio nacional, y el de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Igualmente, se excluye el transporte de gas e hidrocarburos.

8. El transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado. Esta exclusión también aplica para el transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de La Guajira y los municipios de Nuquí, en el Departamento de Chocó, Mompóx en el Departamento de Bolívar, Tolú, en el Departamento de Sucre, Miraflores en el Departamento del Guaviare y Puerto Carreño en el departamento del Vichada.

9. Los servicios públicos de energía. La energía y los servicios públicos de energía a base de gas u otros insumos.

10. El agua para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, los servicios de aseo público y los servicios públicos de recolección de basuras.

11. El gas para la prestación del servicio público de gas domiciliario y el servicio de gas domiciliario, ya sea conducido por tubería o distribuido en cilindros.

12. Los servicios de alimentación, contratados con recursos públicos, destinados al sistema penitenciario, de asistencia social, de escuelas de educación pública, a las Fuerzas Militares, Policía Nacional, Centro de Desarrollo Infantil, centros geriátricos públicos, hospitales públicos, comedores comunitarios.

13. El servicio de arrendamiento de inmuebles para vivienda y el arrendamiento de espacios para exposiciones y muestras artesanales nacionales, incluidos los eventos artísticos y culturales.

14. Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, y el arrendamiento financiero (leasing).

15. Los servicios de intermediación para el pago de incentivos o transferencias monetarias condicionadas en el marco de los programas sociales del Gobierno Nacional.

16. Los servicios funerarios, los de cremación, inhumación y exhumación de cadáveres, alquiler y mantenimiento de tumbas y mausoleos.

17. Las comisiones pagadas por los servicios que se presten para el desarrollo de procesos de titularización de activos a través de universalidades y patrimonios autónomos cuyo pago se realice exclusivamente con cargo a los recursos de tales universalidades o patrimonios autónomos.

18. Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias, sociedades administradoras de inversión y comisionistas de bolsa por la administración de fondos de inversión colectiva.

19. Los servicios de hotelería y turismo que sean prestados en los municipios que integran las siguientes zonas de régimen aduanero especial:

a. Zona de régimen aduanero especial de Urabá, Tumaco y Guapi;

b. Zona de régimen aduanero especial de Inírida, Puerto Carreño, La Primavera y Cumaribo;

c. Zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribía y Manaure.

20. Las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas, así como las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros.

21. Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito.

22. Los servicios de corretaje de contratos de reaseguros.

23. Los planes complementarios de salud, las pólizas de seguros de cirugía y hospitalización, pólizas de seguros de servicios de salud y en general los planes adicionales, conforme con las normas vigentes.

**Parágrafo**. En los casos de trabajos de fabricación, elaboración o construcción de bienes corporales muebles, realizados por encargo de terceros, incluidos los destinados a convertirse en inmuebles por accesión, con o sin aporte de materias primas, ya sea que supongan la obtención del producto final o constituyan una etapa de su fabricación, elaboración, construcción o puesta en condiciones de utilización, la tarifa aplicable es la que corresponda al bien que resulte de la prestación del servicio.

Lo dispuesto en el presente parágrafo no aplica para las industrias de minería e hidrocarburos.

**Artículo 46.** A partir del 1 de enero de 2028, modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:

**Artículo 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto.** Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes:

| | |
|---|---|
| 02.01 | Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada. |
| 02.02 | Carne de animales de la especie bovina, congelada. |

| | |
|---|---|
| 02.03 | Carne de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada. |
| 02.04 | Carne de animales de las especies ovina o caprina, fresca, refrigerada o congelada. |
| 02.06 | Despojos comestibles de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina, caballar, asnal o mular, frescos, refrigerados o congelados. |
| 02.07 | Carne y despojos comestibles, de aves de la partida 01.05, frescos, refrigerados o congelados. |
| 02.08.10.00.00 | Carnes y despojos comestibles de conejo o liebre, frescos, refrigerados o congelados. |
| 02.08.90.00.00 | Únicamente carnes y despojos comestibles frescos, refrigerados o congelados de cuyes. |
| 03.02 | Pescado fresco o refrigerado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04. |
| 03.03 | Pescado congelado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04. Excepto los atunes de las partidas 03.03.41.00.00, 03.03.42.00.00 y 03.03.45.00.00. |
| 03.04 | Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos, refrigerados o congelados. |
| 04.01 | Leche y nata (crema), sin concentrar, sin adición de azúcar ni otro edulcorante. |
| 04.02 | Leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante. |
| 04.07.11.00.00 | Huevos de gallina de la especie Gallusdomesticus, fecundados para incubación. |
| 04.07.19.00.00 | Huevos fecundados para incubación de las demás aves |
| 04.07.21.90.00 | Huevos frescos de gallina |
| 04.07.29.90.00 | Huevos frescos de las demás aves |
| 10.06 | Arroz para consumo humano (excepto el arroz con cáscara o "Arroz Paddy" de la partida 10.06.10.90.00 y el arroz para la siembra de la partida 10.06.10.10.00, los cuales conservan la calidad de bienes excluidos del IVA)". |
| 16.01 | Únicamente el salchichón y la butifarra |
| 16.02 | Únicamente la mortadela |
| 19.01.10.10.00 | Fórmulas lácteas para niños de hasta 12 meses de edad, únicamente la leche maternizada o humanizada. |
| 19.01.10.99.00 | Únicamente preparaciones infantiles a base de leche. |
| 29.36 | Provitaminas y vitaminas, naturales o reproducidas por síntesis (incluidos los concentrados naturales) y sus derivados utilizados principalmente como vitaminas, mezclados o no entre sí o en disoluciones de cualquier clase. |
| 29.41 | Antibióticos. |
| 30.01 | Glándulas y demás órganos para usos opoterápicos, desecados, incluso pulverizados, extracto de glándulas o de otros órganos o de sus secreciones, para usos opoterápicos, heparina y sus sales, las demás sustancias humanas o animales preparadas para usos terapéuticos o profilácticos, no expresadas ni comprendidas en otra parte. |
| 30.02 | Sangre humana, sangre animal preparada para usos terapéuticos, profilácticos o de diagnóstico, antisueros (sueros con anticuerpos), demás fracciones de la sangre y productos inmunológicos modificados, incluso obtenidos por proceso biotecnológico, vacunas, toxinas, cultivos de microrganismos (excepto las levaduras) y productos similares. |
| 30.03 | Medicamentos (excepto los productos de las partidas 30.02,30.05 o 30.06) constituidos por productos mezclados entre sí, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor. |

| | |
|---|---|
| 30.04 | Medicamentos (excepto los productos de las partidas 30.02,30.05 o 30.06) constituidos por productos mezclados o sin mezclar preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor. |
| 30.06 | Preparaciones y artículos farmacéuticos a que se refiere la nota 4 de este capítulo. |
| 93.01 | Armas de guerra, excepto los revólveres, pistolas y armas blancas, de uso privativo de las fuerzas Militares y la Policía Nacional |
| 96.19 | Compresas y toallas higiénicas |

Adicionalmente:

1. El biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores diésel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM.

2. Las municiones y material de guerra o reservado y por consiguiente de uso privativo y los siguientes elementos pertenecientes a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional:

a) Sistemas de armas y armamento mayor y menor de todos los tipos, modelos y calibres con sus accesorios repuestos y los elementos necesarios para la instrucción de tiro, operación, manejo y mantenimiento de los mismos;

b) Todo tipo de naves, artefactos navales y aeronaves destinadas al servicio del Ramo de Defensa Nacional, con sus accesorios, repuestos y demás elementos necesarios para su operabilidad y funcionamiento;

c) Municiones, torpedos y minas de todos los tipos, clases y calibres para los sistemas de armas y el armamento mayor y menor que usan las Fuerzas Militares y la Policía Nacional;

d) Material blindado;

e) Semovientes de todas las clases y razas destinadas al mantenimiento del orden público, interno o externo;

f) Materiales explosivos y pirotécnicos, materias primas para su fabricación y accesorios para su empleo;

g) Paracaídas y equipos de salto para Unidades Aerotransportadas, incluidos los necesarios para su mantenimiento;

h) Elementos, equipos y accesorios contra motines;

i) Los equipos de ingenieros de combate con sus accesorios y repuestos;

j) Equipos de buceo y de voladuras submarinas, sus repuestos y accesorios;

k) Equipos de detección aérea, de superficie y submarina sus accesorios, repuestos, equipos de sintonía y calibración;

l) Elementos para control de incendios y de averías, sus accesorios y repuestos;

m) Herramientas y equipos para pruebas y mantenimiento del material de guerra o reservado;

n) Equipos, software y demás implementos de sistemas y comunicaciones para uso;

o) Otros elementos aplicables al servicio y fabricación del material de guerra o reservado;

p) Los servicios de diseño, construcción y mantenimiento de armas, municiones y material de guerra, con destino a la fuerza pública, así como la capacitación de tripulaciones de las Fuerza Pública, prestados por las entidades descentralizadas del orden nacional de sector defensa.

3. Las bicicletas y sus partes; motocicletas y sus partes y motocarros y sus partes, que se introduzcan y comercialicen en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento y las motocicletas y motocarros sean registrados en el departamento. También estarán exentos los bienes indicados anteriormente que se importen al territorio aduanero nacional y que se destinen posteriormente exclusivamente a estos departamentos.

El Gobierno nacional reglamentará la materia con el fin de que la exención del IVA se aplique en las ventas al consumidor final y para que los importadores de las referidas mercancías ubicados fuera de los citados territorios, puedan descontar a su favor en la cuenta corriente del IVA, el valor total del mismo, pagado en la nacionalización y las compras nacionales a que hubiere lugar, cuando estas mercancías se comercialicen con destino exclusivo al consumo en los referidos departamentos.

4. El consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción que se introduzcan y comercialicen al departamento de Amazonas, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento. El Gobierno nacional reglamentará la materia para garantizar que la exención del IVA se aplique en las ventas al consumidor final. Adicionalmente, el tratamiento consagrado en este numeral será aplicable, siempre y cuando se cumpla con la totalidad de los siguientes requisitos:

a) El adquiriente sea una sociedad constituida y domiciliada en el departamento del Amazonas, y cuya actividad económica sea realizada únicamente en dicho departamento.

b) El adquiriente de los bienes de que trata este numeral debe estar inscrito en factura electrónica.

c) El documento de transporte aéreo y/o fluvial de los bienes de que trata este numeral debe garantizar que las mercancías ingresan efectivamente al departamento del Amazonas y son enajenados únicamente a consumidores finales ubicados únicamente en dicho departamento.

La exención prevista en este numeral no será aplicable a los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de que trata el artículo 202 de la Ley 223 de 1995, ni aquellos que se encuentren sujetos al pago de la participación que aplique en los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados.

La exención tampoco será aplicable a los productos sujetos al impuesto a la producción de cervezas, con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas de que trata el artículo 185 y siguientes de la Ley 223 de 1995, o las leyes que lo modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 1.** No se consideran armas y municiones destinadas a la defensa nacional los uniformes, prendas de vestir, textiles, material térmico, carpas, sintelitas, menaje, cubertería, marmitas, morrales, chalecos, juegos de cama, toallas, ponchos y calzado de uso privativo de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional.

**Parágrafo 2.** Los productores de los bienes de que trata el presente artículo se consideran responsables del impuesto sobre las ventas, están obligados a llevar contabilidad para efectos fiscales, y serán susceptibles de devolución o compensación de los saldos a favor generados en los términos de lo establecido en el parágrafo primero del artículo 850 de este Estatuto.

**Parágrafo 3.** Los productores de los bienes de que trata el presente artículo podrán solicitar la devolución de los IVA pagados dos veces al año. La primera, correspondiente a los primeros tres bimestres de cada año gravable, podrá solicitarse a partir del mes de julio, previa presentación de las declaraciones bimestrales del IVA, correspondientes y de la declaración del impuesto de renta y complementarios correspondiente al año o periodo gravable inmediatamente anterior.

La segunda, podrá solicitarse una vez presentada la declaración correspondiente al impuesto sobre la renta y complementarios del correspondiente año gravable y las declaraciones bimestrales de IVA de los bimestres respecto de los cuales se va a solicitar la devolución.

La totalidad de las devoluciones que no hayan sido solicitadas según lo dispuesto en este parágrafo, se regirán por los artículos 815, 816, 850 y 855 de este Estatuto.

## CAPÍTULO II. DISPOSICIONES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS DE PERSONAS NATURALES

**Artículo 47.** Modifíquese el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitado anualmente a seiscientas treinta (630) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se detraiga del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.

**Artículo 48.** Modifíquese el artículo 241 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 241. Tarifa para las personas naturales residentes y asignaciones y donaciones modales.** El impuesto sobre la renta de las personas naturales residentes

en el país, de las sucesiones de causantes residentes en el país, y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

| Desde (UVT) | Hasta (UVT) | Tarifa marginal | Impuesto en UVT |
|---|---|---|---|
| 0 | 720 | 0% | 0 |
| >720 | 1.090 | 9% | (Base gravable en UVT − 720) × 9 % |
| >1.090 | 1.700 | 19% | (Base gravable en UVT − 1.090) × 19 % + 33 |
| >1.700 | 4.100 | 28% | (Base gravable en UVT − 1.700) × 28 % + 149 |
| >4.100 | 8.670 | 33% | (Base gravable en UVT − 4.100) × 33 % + 821 |
| >8.670 | En adelante | 39 % | (Base gravable en UVT − 8.670) × 39 % + 2.329 |

**Artículo 49**. Modifíquese el inciso primero del numeral 3 del artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta por ciento (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil ciento ochenta (1.180) UVT anuales.

**Artículo 50.** Modifíquese el artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 383. Tarifa.** La retención en la fuente aplicable a los pagos gravables efectuados por las personas naturales, agentes de retención o jurídicas, las sociedades de hecho, las comunidades organizadas y las sucesiones ilíquidas, originados en la relación laboral, o legal y reglamentaria, y los pagos recibidos por concepto de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos laborales, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla de retención en la fuente:

| Rangos UVT | | Tarifa marginal | Impuesto |
|---|---|---|---|
| Desde | Hasta | | |
| - | 65 | 0% | 0 |
| > 65 | 95 | 9% | (ingreso laboral gravable expresado en UVT menos 65 UVT) x 9% |
| > 95 | 150 | 19% | (ingreso laboral gravable expresado en UVT menos 95 UVT) x 19% + 3 UVT |
| > 150 | 360 | 28% | (ingreso laboral gravable expresado en UVT menos 150 UVT) x 28% + 13 UVT |

| Rangos UVT | | Tarifa marginal | Impuesto |
|---|---|---|---|
| **Desde** | **Hasta** | | |
| > 360 | 640 | 33% | (ingreso laboral gravable expresado en UVT menos 360 UVT) x 33% + 72 UVT |
| > 640 | En adelante | 39% | (ingreso laboral gravable expresado en UVT menos 640 UVT) x 39% + 164 UVT |

**Parágrafo 1.** La retención en la fuente establecida en este artículo se aplicará a los pagos o abonos por rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, cuando no opte por tomarse costos y gastos. De tomarse costos y gastos, la retención aplicable será la prevista por pagos por honorarios, servicios y comisiones prevista en el artículo 392 del mismo estatuto.

La retención a la que se refiere este parágrafo se hará por "pagos mensualizados". Para ello se tomará el monto total del valor del contrato menos los respectivos aportes obligatorios a salud y pensiones, y se dividirá por el número de meses de vigencia del mismo. Ese valor mensual corresponde a la base de retención en la fuente que debe ubicarse en la tabla. En el caso en el cual los pagos correspondientes al contrato no sean efectuados mensualmente, el pagador deberá efectuar la retención en la fuente de acuerdo con el cálculo mencionado en este parágrafo, independientemente de la periodicidad pactada para los pagos del contrato; cuando realice el pago deberá retener el equivalente a la suma total de la retención mensualizada.

**Parágrafo 2**. Las personas naturales podrán solicitar la aplicación de una tarifa de retención en la fuente superior a la determinada de conformidad con el presente artículo, para la cual deberá indicar por escrito al respectivo pagador. El incremento en la tarifa de retención en la fuente será aplicable a partir del mes siguiente a la presentación de la solicitud. El gobierno podrá reglamentar una retención diferente.

**Parágrafo 3.** La retención en la fuente de que trata el presente artículo no será aplicable a los pagos recibidos por concepto de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos laborales que correspondan a rentas exentas, en los términos del artículo 206 de este Estatuto.

**ARTÍCULO 51.** Modifíquese el inciso 1 del artículo 41 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 41**. **Componente inflacionario de costos y gastos financieros.** El tratamiento del componente inflacionario de los intereses y demás costos y gastos financieros previsto en los artículos 81, 81-1 y 118 de este Estatuto será aplicable únicamente a las personas naturales y sucesiones ilíquidas no obligadas a llevar libros de contabilidad.

## CAPÍTULO III. OTRAS MEDIDAS PARA LA OBTENCIÓN DE INGRESOS

**Artículo 52.** Modifíquese el artículo 317 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 317. Ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.** Fíjese en un treinta por ciento (30%) la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

**Artículo 53.** Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

**Parágrafo 1.** El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder, en ningún caso, el veinticinco por ciento (25%) del impuesto que se habría causado de no aplicarse este mecanismo.

El uso de la certificación de carbono neutro para la no causación del impuesto al carbono no podrá volver a ser utilizado para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

**Artículo 54.** Modifíquese el inciso primero del artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 222. Base Gravable y Tarifa.** El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de C02eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a 0,87 UVT por tonelada de carbono equivalente (C02eq) para el año 2027, 1,23 UVT para 2028 y 1,59 UVT para 2029 en adelante. Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

| Combustible fósil | Unidad | Tarifa en UVT 2027 | Tarifa en UVT 2028 | Tarifa en UVT 2029 en adelante |
|---|---|---|---|---|
| Carbón | Tonelada | 2,267 | 3,163 | 4,048 |
| Fuel oil | Galón | 0,011 | 0,015 | 0,019 |
| ACPM | Galón | 0,009 | 0,013 | 0,016 |
| Jet fuel | Galón | 0,009 | 0,012 | 0,016 |
| Kerosene | Galón | 0,009 | 0,012 | 0,016 |
| Gasolina | Galón | 0,008 | 0,011 | 0,014 |
| Gas licuado de petróleo | Galón | 0,006 | 0,008 | 0,010 |
| Gas natural | Metro cúbico | 0,002 | 0,002 | 0,003 |

**Artículo 55.** Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 223. Destinación específica del impuesto nacional al carbono.** El veinte por ciento (20%) del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017. Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

**Parágrafo 1.** Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado, observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El FONSUREC tendrá como mínimo un consejo directivo y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FONSUREC.

**Parágrafo 2.** El FONSUREC, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, donaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título, los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.

**Parágrafo 3.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el presupuesto general de la nación al FONSUREC conforme al parágrafo 2 del presente artículo.

**Parágrafo 4.** La ordenación del gasto del FONSUREC, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien este delegue.

**Artículo 56.** A partir del 1 de enero de 2028, modifíquese el Capítulo I del Título X del Libro III del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**CAPÍTULO I. IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS ENDULZADAS**

**Artículo 513-1. Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas.** El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.

2. La importación.

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido y de la presencia de edulcorantes, las bebidas ultraprocesadas azucaradas o edulcoradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas. No estarán sujetas a este impuesto las bebidas que no contengan azúcares añadidos y que tampoco contengan edulcorantes. Tampoco estarán sujetos los concentrados, polvos y jarabes que, preparados conforme a las instrucciones del fabricante, permitan obtener bebidas que cumplan con ambas condiciones.

Se considera como bebida ultraprocesada endulzada, la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a cero coma cinco por ciento (0,5%) vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido y/o edulcorante.
En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, aguas saborizadas y mezclas en polvo.

Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizantes, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Se consideran edulcorantes las sustancias distintas de los azúcares añadidos que se incorporan a la bebida para conferirle sabor dulce, con o sin aporte calórico, de origen natural, artificial o sintético, de conformidad con la reglamentación sanitaria expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y/o edulcorantes y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

| Producto | Partida o Subpartida arancelaria |
|---|---|
| Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al cuarenta por ciento (40%) en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al cinco por ciento (5%) en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte. | 19.01. (excepto 19.01.90.20.00 y 19.01.20.00.00) |
| Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortaliza sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante. | 20.09 |
| Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y | 21.01 |

| | |
|---|---|
| preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados. | |
| Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09, excepto las aguas no saborizadas ni endulzadas. | 22.02 |
| Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al cero coma cinco por ciento (0,5%) vol, para la elaboración de bebidas. | 2106.90.21.00 y 2106.90.29.00 |

**Parágrafo 1.** Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas:

1. Las fórmulas infantiles.
2. Medicamentos con incorporación de azúcares o edulcorantes adicionados.
3. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
4. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
5. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

**Parágrafo 2.** Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos y/o de edulcorantes de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

**Parágrafo 3.** Las bebidas ultraprocesadas endulzadas a las que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

**Parágrafo 4.** Las operaciones anulada rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

**Parágrafo 5.** No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

**Parágrafo 6.** La omisión o inexactitud de la información del etiquetado no excluirá la sujeción al impuesto ni modificará la tarifa legalmente aplicable.

**Artículo 513-2. Responsable del Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Endulzadas.** El responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas será el productor y/o el importador, según el caso.

No serán responsables de este impuesto, los productores personas naturales que en el año gravable anterior o en el año en curso hubieran obtenido ingresos brutos provenientes de las actividades gravadas con este impuesto, inferiores a diez mil (10.000) UVT. Cuando se supere esta cuantía, será responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas a partir del período gravable siguiente.

**Artículo 513-3. Base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas.** La base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas es el volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml), objeto de las operaciones gravadas. El contenido de azúcares añadidos y la incorporación de edulcorantes determinarán la tarifa aplicable conforme al artículo 513-4 de este Estatuto.

Tratándose de bienes importados, en la declaración de importación deberá informarse el contenido en gramos (g) de azúcar por cada cien mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente, y si la bebida contiene edulcorantes.

**Parágrafo 1.** Tratándose de concentrados, polvos, mezclas y jarabes, la base gravable será el volumen de bebida que pueda obtenerse mediante su preparación conforme a las instrucciones del fabricante indicadas en el empaque o envase. El contenido de azúcares añadidos y la incorporación de edulcorantes se determinarán respecto de la bebida así preparada.

**Parágrafo 2.** Los responsables del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas deberán garantizar la veracidad del volumen de las bebidas que conforman la base gravable, ya sea cuando se trate de bebidas líquidas, o de concentrados, polvos o jarabes.

**Artículo 513-4. Tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas**. La tarifa del impuesto se expresa en pesos por cada cien mililitros (100 ml) de bebida. Para las bebidas sujetas al impuesto, las tarifas aplicables a partir del año 2028 serán las siguientes:

1. Cuarenta y cinco pesos ($45), cuando contengan menos de nueve gramos (9 g) de azúcares añadidos por cada cien mililitros (100 ml), incluidas aquellas que contengan edulcorantes y no contengan azúcares añadidos.

2. Setenta y seis pesos ($76), cuando contengan nueve gramos (9 g) o más de azúcares añadidos por cada cien mililitros (100 ml), contengan o no edulcorantes.

La incorporación simultánea de azúcares añadidos y edulcorantes no dará lugar a la acumulación de tarifas.

Estas tarifas se aplican de la siguiente forma para determinar el monto del impuesto aplicable a cada bebida:

$$IMP = \frac{Vol}{100} * Tarifa$$

Donde:

IMP: Monto del impuesto aplicable a la bebida, en pesos.

Vol: Volumen de la bebida, expresado en mililitros (ml).

Tarifa: Tarifa del impuesto, según lo determinado en el presente artículo.

**Parágrafo**. A partir del año 2029, el valor de las tarifas establecidas para el año 2028 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario (UVT). La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario (UVT) y el valor de las tarifas actualizadas.

**Artículo 513-5. Causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas.** El impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas se causa así:

1. En la producción, la venta, retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega o retiro, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.

2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará al momento de la liquidación y pago de los tributos aduaneros.

**Parágrafo 1.** El impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas de que trata el presente Capítulo constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien, en los términos del artículo 115 de este Estatuto.

**Parágrafo 2.** El impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

**Parágrafo 3.** El impuesto a las bebidas ultraprocesadas endulzadas deberá estar discriminado en la factura de venta, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas (IVA) se haga en la misma.

## TÍTULO III.
## MEDIDAS PARA PROMOVER LA ECONOMÍA

### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES EN MATERIA DE IMPUESTO A LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS

**Artículo 57.** Modifíquese el inciso 1, el parágrafo 2 y el parágrafo 6 del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

**Artículo 240. Tarifa general para personas jurídicas**. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2027 y del treinta y uno por ciento (31%) a partir del año gravable 2028.

**Parágrafo 2.** Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2027, 2028, 2029 y 2030, siendo en total la tarifa del treinta y ocho por ciento (38%) para el año 2027 y del treinta y seis por ciento (36%) para los años 2028, 2029 y 2030.

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a ciento veinte mil (120.000) UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

**Parágrafo 6.** El presente parágrafo establece una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de que trata este artículo y el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, que sean:

i) Entidades controlantes de Grupos Multinacionales residentes en el territorio nacional; o

ii) Filiales, subsidiarias, sucursales o establecimientos permanentes que residan o se ubiquen en el territorio nacional y que pertenezcan a un Grupo Multinacional residente en el territorio nacional o en el extranjero.

Lo dispuesto en este parágrafo será aplicable cuando los Grupos Multinacionales de las entidades de que tratan los literales i) y ii) del presente parágrafo hayan obtenido, en el año o período gravable inmediatamente anterior, ingresos consolidados, de conformidad con los estados financieros de la Entidad Controlante, iguales o superiores al equivalente en pesos colombianos de setecientos cincuenta millones de euros (EUR 750.000.000), para los Grupos residentes en Colombia; o al equivalente en moneda local del país de residencia de la Entidad Controlante para los Grupos residentes en el exterior. En ambos casos, la tasa de cambio aplicable será la tasa promedio correspondiente al mes de diciembre inmediatamente anterior.

La tasa mínima de tributación se calculará a partir de la utilidad financiera depurada. Esta tasa mínima se denominará Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al quince por ciento (15%) y será el resultado de dividir el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD), así:

TTD= ID/UD

Por su parte, el Impuesto Depurado (ID) y la Utilidad Depurada (UD) se calculará así:

ID= INR + DTC - IRP

ID: Impuesto Depurado.

INR: Impuesto neto de renta.

DTC: Descuentos tributarios o créditos tributarios por aplicación de tratados para evitar la doble imposición y el establecido en el artículo 254 del Estatuto Tributario.

IRP: Impuesto sobre la renta por rentas pasivas provenientes de entidades controladas del exterior. Se calculará multiplicando la renta líquida pasiva por la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario (renta líquida pasiva x tarifa general).

UD = UC + DPARL - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C

UD: Utilidad Depurada.

UC: Utilidad contable o financiera antes de impuestos.

DPARL: Diferencias permanentes consagradas en la ley y que aumentan la renta líquida.

INCRNGO: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera. ComplementariosImpuesto Renta

VIMPP: Valor ingreso método de participación patrimonial del respectivo año gravable.

VNGO: Valor neto de ingresos por ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera.

RE: Rentas exentas por aplicación de tratados para evitar la doble imposición - CAN, las percibidas por el régimen de compañías holding colombianas -CHC y las rentas exentas de que tratan los literales a) y b) del numeral 4 y el numeral 7 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario.

C: Compensación de pérdidas fiscales o excesos de renta presuntiva tomados en el año gravable y que no afectaron la utilidad contable del periodo.

Cuando la Tasa de Tributación Depurada (TTD) sea inferior al quince por ciento (15%), se deberá determinar el valor deI Impuesto a Adicionar (IA) para alcanzar la tasa del quince por ciento (15%), así:

1.Para los contribuyentes sujetos a este artículo y al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación, la diferencia positiva entre la Utilidad

Depurada (UD) multiplicada por el quince por ciento (15%) y el Impuesto Depurado (ID), será un mayor valor del impuesto sobre la renta, que deberá adicionarse al impuesto sobre la renta (IA).

IA = (UD * 15%) - ID

2.Los contribuyentes residentes fiscales en Colombia cuyos estados financieros sean objeto de consolidación en Colombia, deberán realizar el siguiente procedimiento:

2.1. Calcular la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) dividiendo la sumatoria de los Impuestos Depurados (∑ID) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia objeto de consolidación por la sumatoria de la Utilidad Depurada (∑UD) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia cuyos estados financieros son objeto de consolidación, así:

TTDG = ∑ID / ∑UD

2.2. Si el resultado es inferior al quince por ciento (15%), se deberá calcular el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) a partir de la diferencia entre la sumatoria de la Utilidad Depurada (∑UD) multiplicada por el quince por ciento (15%) menos la sumatoria del Impuesto Depurado (∑UD) de cada contribuyente, cuyos estados financieros se consolidan, así:

IAG = (∑UD * 15%) - ∑ID

2.3. Para calcular el Impuesto a Adicionar (IA) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia, se deberá multiplicar el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) por el porcentaje que dé como resultado la división de la Utilidad Depurada de cada contribuyente con utilidad depurada mayor a cero (UDB sobre la sumatoria de las Utilidades Depuradas de los contribuyentes con Utilidades Depuradas mayores a cero (∑UDB), así:  Economía

IA = IAG x (UDB/∑UDB)

Lo dispuesto en este parágrafo no, aplica para:

a) Las sociedades que se constituyeron como Zonas  Económicas y Sociales Especiales -ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea del cero por ciento (0%), las sociedades que aplican el incentivo tributario de las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC, las sociedades de que tratan los parágrafos 5 y 7 del presente artículo, siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario.

b) Las sociedades de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

De igual forma no aplica lo indicado en este parágrafo para aquellos contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y su Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero (O), o para los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación y la sumatoria de la Utilidad Depurada (IUD) sea igual o menor a cero (O).

c) Quienes se rijan por lo previsto en el artículo 32 de este Estatuto.

d) Los contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y cuya Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero (0), o los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación cuando la sumatoria de las Utilidades Depuradas, determinada conforme al numeral 2 de este parágrafo, sea igual o menor a cero (0).

## CAPÍTULO II. DISPOSICIONES PARA PROMOVER LA INVERSIÓN Y LA FLEXIBILIDAD PRESUPUESTAL A NIVEL TERRITORIAL

**Artículo 58. Cálculo de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales.** Para efectos del cálculo de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales regulada en la Ley 358 de 1997 se tendrán en cuenta los ingresos y gastos de todos los órganos y secciones que conforman el presupuesto general de las entidades territoriales, incluidos sus establecimientos públicos y entidades asimiladas a estos.

**Artículo 59.** Modifíquese el artículo 2 de la Ley 358 de 1997, el cual quedará así:

**Cálculo del ahorro operacional.** El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas. Para estos efectos del presente artículo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Ingresos corrientes.** Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, y los excedentes financieros, dividendos y utilidades por otras inversiones de capital.

**Gastos de funcionamiento.** Se considerarán como gastos de funcionamiento, aunque se encuentren presupuestados como gastos de inversión, los salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social.

**Excedentes financieros, dividendos y utilidades por otras inversiones de capital.** Los excedentes financieros, dividendos y utilidades por otras inversiones de capital se computarán para este cálculo únicamente cuando hayan sido efectivamente recaudados en cada una de las cuatro (4) vigencias fiscales anteriores.

**Intereses de la deuda.** Se entiende por intereses de la deuda los intereses pagados durante ésta, incluidos los del nuevo crédito.

**Parágrafo. Destinación de los recursos originados en operaciones de crédito público.** Los recursos originados en operaciones de crédito público de que trata la presente Ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en proceso de reducción de planta.

**Artículo 60.** Modifíquese el artículo 6 de la Ley 358 de 1997, el cual quedará así:

**Artículo 6.** Cálculo de indicadores de endeudamiento de las entidades territoriales. Salvo lo dispuesto en el presente artículo, ninguna entidad territorial podrá contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 140%.

Para estos efectos, las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes.

**Parágrafo 1. Contratación de operaciones de crédito público para departamentos de cualquier categoría, y distritos y municipios de categorías especial a segunda, que superen los indicadores.** Los departamentos de cualquier categoría, y los distritos y municipios de categorías especial a segunda, que superen los indicadores de que trata el presente artículo, sólo podrán contratar nuevas operaciones de crédito destinadas exclusivamente a financiar proyectos de inversión cuyo objeto sea la adquisición de activos no financieros, de conformidad con el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas, si se cumplen las siguientes condiciones:

Para la celebración de operaciones de crédito en moneda local: demostrar que cuentan como mínimo, con una calificación de riesgo AA+, correspondiente a la segunda mejor calificación de riesgo para operaciones internas, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, sin que se necesite la suscripción de un plan de desempeño.

Para la celebración de operaciones de crédito externo: que cuenten con autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y demostrar que tienen una calificación de riesgo igual a la de la Nación, sin que se necesite la suscripción de un plan de desempeño.

**Parágrafo 2. Contratación de operaciones de crédito público para distritos y municipios de categoría tercera a sexta que superen los indicadores**. Los distritos y municipios de categorías tercera a sexta, que superen los indicadores de que trata el presente artículo, sólo podrán contratar nuevas operaciones de crédito destinadas exclusivamente a financiar proyectos de inversión cuyo objeto sea la adquisición de activos no financieros, de conformidad con el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas, si se cuenta con autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y suscriben planes de desempeño con las correspondientes entidades financieras.

**Artículo 61.** Modifíquese el literal b) del artículo 12 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas. Con todo, para efectos de su ejecución, dicho porcentaje podrá ser inferior cuando el cronograma de ejecución del contrato así lo imponga.

**Artículo 62.** Modifíquese el inciso 3 del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, así:

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las Entidades Territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, que respalden gastos distintos a los de funcionamiento o los gastos recurrentes de inversión correspondientes a servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación y transporte escolar, alumbrado público, cafetería, arrendamiento de inmuebles asociados a la prestación de servicios a la ciudadanía, digitalización, organización

de archivos o custodia documental, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad presupuestal que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

**Artículo 63. Vigencias futuras territoriales para la transición de Gobierno.** Con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos y asegurar la operatividad administrativa durante el proceso de transición gubernamental, las entidades territoriales podrán autorizar vigencias futuras ordinarias que comprometan el presupuesto correspondiente al primer año del período de gobierno siguiente.

Dicha autorización procederá únicamente cuando los compromisos tengan por objeto servicios de vigilancia, aseo, programa de alimentación y transporte escolar, cafetería, arrendamiento de inmuebles asociados a la prestación de servicios a la ciudadanía, digitalización, organización de archivos o custodia documental. En todo caso, la ejecución de tales compromisos no podrá extenderse más allá del primer trimestre del primer año de la administración entrante, y el valor total de las vigencias futuras autorizadas no podrá superar el veinte por ciento (20%) del presupuesto aprobado del año en el cual se realiza la autorización, para los gastos de inversión o de funcionamiento, según corresponda.

**Parágrafo.** La autorización de que trata el presente artículo se podrá realizar en el último año de gobierno y no requerirá la declaratoria de importancia estratégica.

**Artículo 64.** Modifíquese el artículo 76 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así:

> **Artículo 76. Titularización de rentas.** No se podrá titularizar las rentas de una entidad territorial por un período superior al mandato del gobernador o alcalde.
>
> **Parágrafo 1.** Los departamentos, distritos y municipios de categoría especial podrán estructurar y celebrar operaciones de titularización de rentas por periodos superiores al mandato del gobernador o alcalde, previa autorización de la respectiva asamblea o concejo, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:
>
> 1. Los recursos obtenidos se destinen exclusivamente a la financiación de proyectos de inversión que desarrollen los objetivos y estrategias contemplados en la parte estratégica del plan de desarrollo territorial vigente y se encuentren incluidos en su plan operativo anual de inversiones.
>
> 2. Las operaciones de titularización no podrán comprometer más del diez por ciento (10%) de los flujos futuros de recaudo de rentas de propiedad de la respectiva entidad territorial, en cada una de las vigencias fiscales comprendidas en la operación.
>
> **Parágrafo 2.** Las operaciones de titularización realizadas en virtud de lo dispuesto en el parágrafo anterior no computarán dentro de los indicadores de endeudamiento y capacidad de pago.

**Artículo 65. Utilización de excedentes del sector propósito general del FONPET.** Las entidades territoriales que tengan cubierto el 100% de su pasivo pensional en todos los sectores en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- o que, sin haber alcanzado la cobertura del 100% en los sectores salud y educación, los tengan adecuadamente financiados, de acuerdo con el plazo máximo fijado en el artículo 1° de la Ley 549 de 1999, podrán utilizar los recursos excedentes del sector propósito general para la financiación de proyectos de inversión incluidos en su plan de desarrollo, de acuerdo con las leyes que regulan la destinación de cada uno de estos recursos.

Para los efectos del presente artículo, se entenderá que los pasivos pensionales de los sectores de educación y salud del FONPET se encuentran adecuadamente financiados cuando las estimaciones de los ingresos futuros por las fuentes establecidas en el artículo 2° de la Ley 549 de 1999 y sus rendimientos son suficientes para cubrir el 100% del pasivo pensional estimado de cada uno de estos sectores, en el plazo máximo fijado en el artículo 1° de la Ley 549 de 1999.

El Gobierno nacional establecerá la metodología técnica que permita determinar el monto anual de los excedentes del sector de propósito general que puedan retirar las entidades que, sin haber alcanzado la cobertura del 100% en los sectores de salud y educación, los tengan adecuadamente financiados de acuerdo con el inciso anterior. Para este fin, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta la suficiencia de las fuentes de financiación de cada sector, la prioridad otorgada a la garantía y pago de los pasivos pensionales, la protección de los recursos asignados a su financiación, el manejo prudencial en la administración de estos recursos y la distribución de los excedentes en el tiempo, así como condiciones técnicas y limites normativos que se alineen con el cumplimiento de los fines constitucionales del FONPET.

## CAPÍTULO III. MEDIDAS EN MATERIA DE IMPUESTO AL PATRIMONIO

**Artículo 66.** Adiciónese un inciso al artículo 292-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

El impuesto al patrimonio creado por este artículo estará vigente únicamente para los periodos gravables 2027, 2028, 2029 y 2030.

**Artículo 67.** Modifíquese el inciso 1 del artículo 294-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

A partir del año gravable 2027, el impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al primero (1) de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a noventa y cinco mil quinientos (95.500) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

**Artículo 68.** Modifíquese el artículo 296-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

A partir del año 2027 el impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

| **Rangos UVT** | **Tarifa marginal** | **Impuesto** | |
|---|---|---|---|
| **Desde** | **Hasta** | | |
| > 0 | 95.500 | 0,0% | 0 |
| > 95.500 | 145.500 | 0,5% | (Base Gravable en UVT menos 95.500 UVT) x 0,5% |
| > 145.500 | En adelante | 1,0% | (Base Gravable en UVT menos 145.500 UVT) x 1,0% + 250 UVT |

## TÍTULO IV. DISPOSICIONES PARA ATRACCIÓN DE CAPITALES Y PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

## CAPÍTULO I. RÉGIMEN ÚNICO PARA GENERAR ESTABILIDAD EMPRESARIAL

**Artículo 69.** Adiciónese el Libro Noveno del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

### LIBRO NOVENO.

### RÉGIMEN ÚNICO PARA GENERAR ESTABILIDAD EMPRESARIAL

### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 917.** Régimen Único para Generar Estabilidad Empresarial – RUGE. Créase el Régimen Único para Generar Estabilidad Empresarial (RUGE) dirigido a incentivar las grandes inversiones y los encadenamientos productivos.

El propósito es el de promover el crecimiento económico del país a partir de la creación de nueva inversión productiva que permita encadenamientos con proveedores nacionales y locales, e impulsar regiones que requieren de un mayor desarrollo. Con el fin de lograr los objetivos propuestos se crean incentivos en materia tributaria y aduanera, así como un mecanismo de estabilidad jurídica sujeto a contraprestaciones verificables.

**Parágrafo 1. Definiciones.** Para efectos de lo previsto en este Régimen se establecen las siguientes definiciones:

**Certificado de adhesión:** acto administrativo de carácter particular y concreto expedido por el Comité de Garantías y Estabilidad, o generado por silencio administrativo positivo en los términos del parágrafo 1 del artículo 924, mediante el cual se reconoce que un proyecto de inversión nuevo cumple los requisitos de este régimen y se identifica el vehículo jurídico, sector, inversión comprometida, plazo de ejecución y plazo de estabilidad jurídica.

**Inicio de ejecución:** la fecha de inscripción del certificado de adhesión en el Registro Público del RUGE. En los proyectos de asociación público-privada, la fecha de suscripción del acta de inicio de la etapa de construcción.

**Inversionista:** la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que invierte a través de un vehículo jurídico que ejecuta un proyecto calificado. El Régimen no distingue entre inversión nacional y extranjera. En los proyectos de asociación público-privada, son inversionistas los socios o accionistas del vehículo jurídico.

**Inversión nueva:** la adquisición, construcción o instalación en Colombia de activos fijos depreciables o amortizables, nuevos o sin uso previo en el país, que aumenten la capacidad productiva. No constituyen inversión nueva la adquisición de acciones, cuotas o participaciones, ni de activos o establecimientos de comercio existentes; las reorganizaciones empresariales; ni el traslado de activos entre vinculados en el exterior y/o nacionales. Tampoco lo son las inversiones de portafolio ni la adquisición de títulos de deuda pública. Los terrenos y el capital de trabajo no se computan para el umbral de inversión nueva. En ningún caso se protege la inversión obtenida mediante fraude o corrupción.

**Inversión ejecutada:** el costo de adquisición, construcción o instalación de los activos que constituyan inversión nueva, efectivamente incorporados al proyecto y registrados en la

contabilidad del vehículo jurídico del proyecto, incluidas las obras ejecutadas y las construcciones en curso. Los anticipos pagados a proveedores de bienes de capital y a contratistas de obra del proyecto se computarán hasta por el treinta por ciento (30%) de la inversión comprometida, siempre que estén respaldados por contrato firme y garantía de buen manejo y correcta inversión del anticipo; el exceso se computará cuando los bienes se entreguen o las obras se ejecuten. Ninguna erogación podrá computarse más de una vez. En los proyectos de asociación público-privada sólo se computa la inversión privada, en los términos del parágrafo 3 del artículo 918.

Para verificar los umbrales y compromisos de inversión se utilizará el costo fiscal de los activos antes de depreciaciones o amortizaciones, sin incluir revaluaciones contables.

**Inversión comprometida:** el monto de inversión nueva que el solicitante se obliga a ejecutar dentro del plazo de ejecución del sector, según lo establecido en la solicitud de adhesión y que no podrá ser inferior al umbral del sector. En los proyectos de asociación público-privada solo se computa la inversión privada, en los términos del parágrafo 3 del artículo 918.

Proyecto de asociación público-privada: el proyecto de inversión nueva que se ejecuta en virtud de un contrato de asociación público-privada de iniciativa pública o privada, celebrado conforme a la Ley 1508 de 2012 y demás normas que la modifican o complementan.

**Proyecto calificado:** la inversión nueva que cumple los requisitos previstos para este régimen y cuenta con certificado de adhesión inscrito en el Registro Público RUGE.

**Registro Público RUGE:** registro electrónico, público y de libre consulta, a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el que se inscriben los certificados de adhesión y sus novedades. La fecha de inscripción determina el inicio de los plazos de ejecución y de estabilidad, salvo lo previsto para los proyectos de asociación público-privada. La información del registro se publicará con sujeción a la reserva tributaria.

**Vehículo jurídico del proyecto:** la sociedad nacional o la sucursal de sociedad extranjera constituida o establecida para ejecutar el proyecto calificado, cuyo objeto exclusivo sea ese proyecto y que, a la fecha de la solicitud, no haya obtenido ingresos operacionales, lo cual se verificará con sus declaraciones del impuesto sobre la renta y la información de facturación electrónica. No podrán ser vehículo jurídico las sociedades o sucursales existentes que desarrollen otras actividades; sus socios o controlantes podrán invertir en el régimen mediante un vehículo jurídico nuevo. En los proyectos de asociación público-privada, el vehículo jurídico será el contratista de objeto exclusivo, y el patrimonio autónomo del proyecto previsto en la Ley 1508 de 2012 se considerará parte de él para efectos del RUGE. Las operaciones del vehículo jurídico con sus vinculados se valorarán a valor comercial, conforme al artículo 90 del Estatuto Tributario y, cuando aplique, al régimen de precios de transferencia.

**Parágrafo 2.** Los departamentos, distritos y municipios podrán adoptar, mediante ordenanzas y acuerdos y dentro de sus competencias, regímenes complementarios de incentivos y estabilidad para los proyectos calificados que se localicen en su territorio. El Ruge no concede por sí misma beneficios sobre tributos territoriales.

## CAPÍTULO II. SECTORES, UMBRALES, PLAZOS Y ESTABILIDAD JURÍDICA

**Artículo 918. Sectores, umbrales de inversión y plazos de ejecución**. Podrán adherirse al RUGE los proyectos de inversión nueva cuyo monto sea igual o superior al monto mínimo de inversión del sector respectivo, conforme a la siguiente tabla:

| Sector | Actividades (CIIU Rev. 4 A.C.) | Umbral (UVT) | Plazo de ejecución |
|---|---|---|---|
| 1. Infraestructura, energía y recursos naturales | Sección B, divisiones 05 a 09 (explotación de minas y canteras, incluidas la extracción de carbón, de petróleo crudo y gas natural, de minerales metalíferos, de otras minas y canteras, y las actividades de servicios de apoyo);<br>sección C, división 19 (coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo);<br>sección D, división 35 (suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado);<br>sección E, divisiones 36 a 39 (distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental);<br>sección F, división 42 (obras de ingeniería civil); y<br>sección H, divisiones 49 a 52 (transporte terrestre, por tuberías, acuático y aéreo, y almacenamiento y actividades complementarias al transporte) | 8.140.000 | 8 años |
| 2. Industria y economía digital | Sección C, divisiones 12 a 18 y 20 a 33 (industrias manufactureras, salvo las de los sectores 1 y 3);<br>sección J, división 61 (telecomunicaciones) y clase 6311 (procesamiento de datos, alojamiento —hosting— y actividades relacionadas) | 5.530.000 | 6 años |
| 3. Agroindustria, turismo, servicios y demás actividades | Sección A, divisiones 01 a 03 (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca);<br>sección C, divisiones 10 y 11 (elaboración de productos alimenticios y de bebidas);<br>sección F, divisiones 41 (construcción de edificios) y 43 (actividades especializadas para la construcción de edificios y obras de ingeniería civil);<br>sección H, división 53 (correo y servicios de mensajería);<br>sección I, divisiones 55 y 56 (alojamiento y servicios de comida);<br>sección J, divisiones 58 a 60, 62 y 63, salvo la clase 6311 (edición, cine, televisión, radio, desarrollo de software y servicios de información);<br>secciones M (actividades profesionales, científicas y técnicas), N (actividades de servicios administrativos y de apoyo), P (educación), Q (atención de la salud humana y de asistencia social), R (actividades artísticas, de entretenimiento y recreación), S (otras actividades de servicios); y las demás actividades de la CIIU Rev. 4 A.C. no | 2.580.000 | 5 años |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | comprendidas en los sectores 1 y 2, salvo las del parágrafo 2 | | |

**Parágrafo 1.** El umbral se calcula con la UVT vigente en la fecha de la solicitud.

**Parágrafo 2.** No se podrán adherir al régimen inversiones en comercio (sección G), actividades financieras y de seguros (sección K), actividades inmobiliarias (sección L), administración pública y defensa (sección O), actividades de los hogares como empleadores (sección T) ni actividades de organizaciones extraterritoriales (sección U).

**Parágrafo 3.** Los proyectos de asociación público-privada podrán adherirse al régimen, con las siguientes reglas especiales:

**a) Inversión privada:** para el umbral, la inversión comprometida, la inversión ejecutada y el hito de ejecución sólo se computarán las inversiones efectivamente financiadas mediante aportes de capital o desembolsos de deuda obtenidos por el contratista. No se computa la inversión financiada con aportes de recursos públicos, vigencias futuras, aportes en especie de la entidad estatal ni recaudos de peajes, tasas o tarifas obtenidos durante las etapas de preconstrucción y construcción.

**b) Sector:** el proyecto se clasificará en el sector que corresponda a la infraestructura objeto del contrato.

**c) Oportunidad:** la solicitud podrá presentarse desde la adjudicación del contrato y hasta antes de que se haya ejecutado más del diez por ciento (10%) de la inversión privada comprometida.

**d) Plazos de ejecución:** el vehículo jurídico deberá ejecutar al menos el cuarenta por ciento (40%) de la inversión privada comprometida dentro de los tres (3) años siguientes a la suscripción del acta de inicio de la etapa de construcción. El plazo totalmáximo de ejecución será el de la etapa de construcción previsto en el contrato, sin exceder diez (10) años. Si el acta de inicio de la etapa de construcción no se suscribe dentro de los tres (3) años siguientes a la inscripción del certificado, la adhesión terminará de pleno derecho.

**e) Información:** con la solicitud, la entidad estatal contratante certificará el valor de la inversión privada comprometida según el modelo financiero del contrato y el de los aportes públicos. Durante la ejecución, informará al equipo técnico el avance con base en los informes de la interventoría.

**f) Reflejo de los beneficios en el contrato:** en los procesos de selección que se abran después de la entrada en vigencia de este Libro, la entidad estatal indicará si el proyecto podrá adherirse al régimen, para que los proponentes incorporen los beneficios en sus ofertas. Si el contrato se adjudicó sin considerar el régimen, la adhesión requerirá un acuerdo previo con la entidad contratante sobre la forma en que los beneficios se reflejarán en el contrato, mediante la reducción de los aportes públicos, de las vigencias futuras o de la retribución. Durante el plazo de estabilidad, el contratista no podrá reclamar a la entidad estatal compensaciones ni el restablecimiento del equilibrio económico del contrato por cambios en las normas estabilizadas.

**Parágrafo 4.** Plazo de adhesión y de estabilidad. Las solicitudes de adhesión al Régimen podrán presentarse hasta el 31 de diciembre de 2029. El plazo de estabilidad será de dieciséis (16) años para todos los sectores.

Los plazos se cuentan desde la inscripción del certificado de adhesión, salvo lo previsto para los proyectos de asociación público-privada en el parágrafo 3 de este artículo.

El solicitante entregará, con carácter informativo, el modelo financiero del proyecto con y sin los beneficios del Régimen. Esta información no será causal para negar la adhesión, únicamente se usará en el seguimiento y evaluación del régimen, y la información se tratará por la entidad pública como información clasificada.

Las solicitudes de adhesión de proyectos de asociación público-privada podrán presentarse hasta el 31 de diciembre de 2031. En estos proyectos, el plazo de estabilidad se contará desde la suscripción del acta de inicio de la etapa de construcción y no podrá exceder el plazo del contrato.

**Parágrafo 5. Inversiones elegibles.** Sólo se computarán para los montos mínimos y compromisos de inversión, las inversiones nuevas del mismo proyecto ejecutadas a partir de los doce (12) meses anteriores a la presentación de la solicitud de adhesión. Su reconocimiento estará condicionado a la expedición e inscripción del certificado. Para los proyectos de asociación público-privada se computarán también las inversiones anteriores a la solicitud admitidas conforme al literal c) del parágrafo 3 de este artículo. Las inversiones anteriores a la solicitud solo se computarán para acreditar los montos y compromisos de inversión, y no darán lugar a beneficios por períodos anteriores a la inscripción del certificado.

## CAPÍTULO III. INCENTIVOS EN MATERIA TRIBUTARIA Y ADUANERA DEL RUGE

**Artículo 919. Incentivos en materia tributaria.** El vehículo jurídico de un proyecto calificado en el Régimen Único para Generar Estabilidad Empresarial (RUGE) y sus inversionistas, tendrán los siguientes beneficios durante el plazo de estabilidad:

1. Tarifa unificada de renta. A la renta líquida gravable del vehículo jurídico del proyecto calificado le será aplicable la tarifa del impuesto de renta y complementarios que corresponda según el año de inicio de ejecución del proyecto. Esa tarifa se aplicará sin sobretasa ni puntos adicionales, y será la misma durante todo el plazo de estabilidad, así:

1.1. Para los proyectos cuyo inicio de ejecución ocurra en los años gravables 2027 y 2028 será del veinte por ciento (20%).

1.2. Para los proyectos cuyo inicio de ejecución ocurra a partir del año gravable 2029 será del veintiséis por ciento (26%).

2. Tarifa de dividendos y participaciones: Los dividendos y participaciones que provengan de utilidades del proyecto que tributaron a las tarifas del numeral anterior y que se distribuyan a

socios o accionistas no residentes, estarán gravados a la tarifa única del ocho por ciento (8%) que se cobrará mediante retención en la fuente y tendrá el carácter de impuesto definitivo.

Cuando se distribuyan a sociedades nacionales, la retención del ocho por ciento (8%) será trasladable en los términos del artículo 242-1 del Estatuto Tributario hasta el beneficiario final, persona natural residente o inversionista del exterior, sin que se practique una nueva retención sobre esos dividendos en las distribuciones sucesivas. Los dividendos distribuidos a personas naturales residentes se rigen por las normas generales.

3. Depreciación acelerada. Los activos fijos depreciables que formen parte de la inversión nueva del proyecto podrán depreciarse a una tasa anual de hasta el cincuenta por ciento (50%) en el caso de maquinaria, equipos, redes, equipos de cómputo y de telecomunicaciones, y de hasta el diez por ciento (10 %) en el caso de construcciones y edificaciones, sin exceder el costo fiscal del activo.

Si el activo se enajena antes de cumplir la vida útil prevista en el artículo 137 del Estatuto Tributario, la diferencia entre la depreciación acelerada y la ordinaria se tratará como renta líquida por recuperación de deducciones. Para efectos del parágrafo 6 del artículo 240 del Estatuto Tributario, la tasa de tributación depurada del proyecto se calculará sin considerar la diferencia temporal que resulte de este numeral.

4. Impuesto al patrimonio. El vehículo jurídico del proyecto calificado no estará sujeto al impuesto al patrimonio ni a ningún otro tributo del orden nacional que grave la posesión de patrimonio o riqueza, cualquiera sea su denominación. Los inversionistas liquidarán el impuesto al patrimonio sobre sus acciones o participaciones en el vehículo jurídico conforme a las normas vigentes en el inicio de ejecución.

**Parágrafo 1**. Los beneficios del Régimen mencionados en este Capítulo, no se acumulan con los del régimen de zonas francas, las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC), las zonas económicas y sociales especiales (ZESE), las rentas exentas del artículo 235-2 del Estatuto Tributario ni con los del Decreto legislativo 1413 de 2026.

**Parágrafo 2.** Un mismo proyecto no podrá ser a la vez proyecto calificado como RUGE y usuario de zona franca. Tampoco podrán adherir los proyectos localizados en áreas declaradas como zona franca ni los declarados como zona franca permanente especial.

Los usuarios de zona franca sólo podrán participar en el régimen mediante un vehículo jurídico nuevo que ejecute un proyecto de inversión nueva localizado fuera del área declarada como zona franca, y sus operaciones con ese vehículo jurídico se valorarán a precios de mercado conforme al régimen de precios de transferencia.

**Artículo 920. Incentivos en materia aduanera.** Con sujeción a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 1609 de 2013 el Gobierno nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Libro, podrá establecer tratamientos arancelarios temporales que faciliten la importación de bienes de capital, maquinaria, equipos, partes y repuestos sin producción

nacional destinados a los proyectos cubiertos por el RUGE. Esos tratamientos serán temporales, estarán sujetos a una destinación verificable y respetarán los compromisos comerciales internacionales de Colombia.

## CAPÍTULO IV. ESTABILIDAD JURÍDICA Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

**Artículo 921. Estabilidad jurídica y contraprestación.** Por ministerio de esta ley, desde la inscripción del certificado de adhesión en el Registro Público RUGE, y durante el plazo de estabilidad de dieciséis (16) años previsto en el parágrafo 4 del artículo 918, al proyecto calificado se le seguirán aplicando las normas vigentes a la fecha de la inscripción en las siguientes materias: (i) los beneficios del Capítulo III; (ii) la tarifa del impuesto de renta prevista en el numeral 1 del artículo 919, sin sobretasa ni puntos adicionales, y la no aplicación de nuevos impuestos de orden nacional cuyo hecho generador sea la obtención de las rentas o utilidades por parte del vehículo jurídico del proyecto, cualquiera sea su denominación; (iii) los derechos cambiarios de la inversión extranjera en materia de reembolso del capital y giro de utilidades previstos en el artículo 15 de la Ley 9 de 1991, con la salvedad allí establecida; y (iv) las normas procedimentales aduaneras, que no podrán hacerse más gravosas para el proyecto.

El vehículo jurídico del proyecto calificado deberá cumplir las siguientes contraprestaciones:

a. Ejecución: ejecutar al menos el cuarenta por ciento (40%) de la inversión comprometida dentro de los dos (2) años siguientes a la inscripción del certificado, y el cien por ciento (100%) dentro del plazo de ejecución del sector, sin perjuicio de las reglas especiales del parágrafo 3 del artículo 918 para los proyectos de asociación público-privada.

b. Encadenamiento productivo: durante el plazo total de ejecución y los cinco primeros años de operación, (i) adquirir a proveedores nacionales al menos el treinta por ciento (30%) del valor de las compras de bienes y servicios del proyecto, sin incluir los bienes sin producción nacional ni los terrenos; (ii) destinar al menos una tercera parte de ese porcentaje a micro, pequeñas y medianas empresas o a proveedores domiciliados en el departamento donde se localice el proyecto; y (iii) ejecutar el plan de desarrollo de proveedores presentado con la solicitud de adhesión, que identificará los proveedores potenciales de la región, sus brechas de calidad o escala y las acciones del proyecto para cerrarlas.

c. Garantía: constituir una garantía de cumplimiento de como mínimo el dos por ciento (2%) de la inversión comprometida, que podrá otorgarse mediante póliza de seguro, garantía bancaria a primer requerimiento, carta de crédito stand-by o patrimonio autónomo. La garantía se reducirá proporcionalmente al acreditar la ejecución del cuarenta por ciento (40%) de la inversión comprometida y se liberará al acreditar la ejecución total.

d. Información: reportar anualmente, por los medios digitales que defina el Gobierno, la inversión ejecutada, las compras a proveedores, el avance del plan de desarrollo de proveedores y el

empleo formal directo del proyecto, que se publicará con fines de seguimiento y no constituye requisito de acceso ni de permanencia.

**Parágrafo 1.** El certificado de adhesión no requiere la suscripción de contrato alguno. Solo podrá reducirse o terminarse por las causales previstas en el artículo 922.

**Parágrafo 2.** Las normas que se expidan con posterioridad a la inscripción del certificado y que modifiquen las materias señaladas en este artículo no se aplicarán a los proyectos calificados durante su plazo de estabilidad, salvo que la nueva ley disponga expresamente su aplicación a ellos y establezca un régimen de transición. No constituye modificación adversa la sustitución de un tributo o carga por otro de igual o menor carga económica para el proyecto.

**Parágrafo 3.** No son objeto de estabilidad el impuesto sobre las ventas; los tributos de las entidades territoriales; las contribuciones parafiscales y de seguridad social; las regalías y contraprestaciones por la explotación de recursos naturales; las normas ambientales, laborales, penales y de consulta previa; las normas de protección de la vida, la salud pública, la seguridad, la gestión del riesgo de desastres y el orden público; las normas de prevención de la corrupción, el lavado de activos y la financiación del terrorismo; la regulación de los servicios públicos; ni las normas que expida el Banco de la República en ejercicio de sus funciones constitucionales. La estabilidad no comprende las normas declaradas inexequibles o nulas.

**Parágrafo 4.** Si una norma posterior resulta más favorable, el vehículo jurídico del proyecto podrá acogerse a ella renunciando, de forma integral e irrevocable, a la estabilidad de la materia respectiva.

**Parágrafo 5.** La adhesión al régimen no sustituye ni otorga licencias, permisos, concesiones ni autorizaciones técnicas, ambientales o sectoriales, ni modifica sus condiciones. Podrá solicitarse antes o después de obtenerlas.

**Parágrafo 6.** El vehículo jurídico del proyecto calificado pagará al Estado colombiano, con destino al Tesoro Nacional, una prima anual equivalente al cero coma uno por ciento (0,1 %) del valor acumulado de la inversión ejecutada del proyecto al 31 de diciembre del año anterior, durante todo el plazo de estabilidad, en los plazos que fije el Gobierno nacional para el Impuesto sobre la Renta y Complementarios.

**Parágrafo 7.** Las cesiones, las reorganizaciones empresariales y la constitución de garantías sobre el proyecto o sobre las participaciones en su vehículo jurídico no afectan la adhesión al Régimen, siempre que el proyecto continúe y el cesionario no esté inhabilitado en los términos de los literales (d) y (e) del artículo 922; bastará comunicar la operación al equipo técnico del Comité de Garantías y Estabilidad dentro de los treinta (30) días siguientes, sin que esto implique autorización previa. Los acreedores que financien el proyecto podrán ejercer sus derechos de sustitución o de toma de control del proyecto, y quien sustituya al vehículo jurídico asumirá sus

obligaciones pendientes. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 90-3 del Estatuto Tributario.

**Parágrafo 8.** El cumplimiento de la contraprestación se verificará con la información de la factura electrónica, la información exógena, las declaraciones tributarias y de importación, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y el Registro Único Empresarial y Social, sin que se exija al vehículo jurídico del proyecto información que el Gobierno ya tenga. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades de fiscalización que tiene la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

**Artículo 922. Incumplimientos.** En caso de incumplimiento de cualquiera de las condiciones del Régimen, se aplicarán las siguientes medidas:

a. Si en el hito de ejecución la inversión ejecutada es igual o superior al 30 % de la inversión comprometida, el vehículo jurídico del proyecto tendrá un plazo de doce (12) meses para completar el 40%, siempre que acredite que el incumplimiento obedeció a fuerza mayor o caso fortuito, en los términos del artículo 64 del Código Civil, o a hechos no imputables al vehículo jurídico del proyecto. Si es inferior al 30 % se terminará la adhesión y se reintegrarán los beneficios obtenidos.

b. Si al final del plazo total de ejecución la inversión ejecutada es inferior al umbral del sector, se terminará la adhesión y se reintegrarán los beneficios obtenidos. Si es igual o superior al umbral, pero inferior a la comprometida, los beneficios de que trata el Capítulo III se reducirán en un 50%.

c. El incumplimiento del plan de desarrollo de proveedores durante dos años consecutivos, sin causa justificada, dará lugar a la reducción de los beneficios del Capítulo III en un diez por ciento (10%) por cada año de incumplimiento.

d. La condena del inversionista por el delito de lavado de activos, financiación del terrorismo o por cualquiera de los delitos asociados a corrupción según la Ley 1474 de 2011, o la declaratoria de responsabilidad administrativa de la persona jurídica, de sujetos vinculados al proyecto dará lugar a la terminación de la adhesión, al reintegro de los beneficios, y a la inhabilidad del vehículo jurídico y de sus inversionistas controlantes para adherir al régimen en los términos de la sanción.

e. La simulación, la información falsa o la desviación del proyecto darán lugar a la terminación de la adhesión, al reintegro de los beneficios, a una multa de entre el diez por ciento (10%) y el cincuenta por ciento (50%) del valor de los beneficios obtenidos, y a la inhabilidad del vehículo jurídico y de sus inversionistas controlantes para adherir al régimen durante cinco (5) años.

f. El incumplimiento en el pago de la prima anual de que trata el parágrafo 6 del artículo 921 dentro del plazo establecido dará lugar a que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo requiera al vehículo jurídico del proyecto para que pague dentro de los tres (3) meses siguientes

al vencimiento del plazo. Para estos efectos, el vehículo jurídico deberá pagar la prima adeudada así como los intereses moratorios liquidados hasta la fecha del pago efectivo.

Los intereses moratorios de que trata el inciso anterior, se calcularán de conformidad con el artículo 635 del Estatuto Tributario.

En caso de no pago dentro de dicho plazo, se expedirá acto motivado terminando la adhesión con efectos hacia el futuro, y se hará efectiva la garantía constituida.

**Parágrafo 1.** El valor de los beneficios a reintegrar se determinará por cada año gravable en que se hayan aplicado y causará los intereses moratorios del artículo 635 del Estatuto Tributario desde el vencimiento del plazo para declarar y pagar el impuesto de ese año gravable. Cuando la terminación o reducción obedezca a causas no imputables al vehículo jurídico, el valor se actualizará en Unidades de Valor Tributario (UVT) hasta la fecha de pago, sin intereses moratorios. El reintegro podrá hacerse efectivo sobre la garantía, sin que su monto limite la obligación, y los pagos se imputarán conforme al artículo 804 del Estatuto Tributario. La multa se liquidará sobre el valor de los beneficios a reintegrar y se graduará según la gravedad, la reincidencia, el beneficio obtenido y la colaboración del infractor, conforme al procedimiento del Estatuto Tributario.

**Parágrafo 2.** El acto que ordene la terminación liquidará el valor de los beneficios a reintegrar, equivalente a la diferencia entre el impuesto que se habría causado conforme a las normas generales vigentes en cada año gravable y el efectivamente liquidado con los beneficios del Régimen, incluidos los demás tributos de los que el vehículo haya estado exonerado. Dicho valor, con los intereses moratorios o la actualización de que trata el parágrafo 1 se adicionará al impuesto a cargo en la declaración del impuesto sobre la renta del año gravable en que quede ejecutoriado el acto, sin que haya lugar a corregir declaraciones de periodos anteriores, y podrá hacerse efectivo sobre la garantía. Si el vehículo se ha disuelto o liquidado, sus socios o controlantes responderán solidariamente en los términos del artículo 794 del Estatuto Tributario.

**Parágrafo 3.** La reducción o la terminación de la adhesión se adoptará mediante decisión motivada, previo traslado al vehículo jurídico del proyecto, y sus efectos se producirán hacia el futuro, salvo en los casos previstos en los literales a), b), d) y e) de este artículo, en los cuales se reintegrarán los beneficios obtenidos desde su origen.

**Parágrafo 4.** En los proyectos de asociación público-privada, la terminación anticipada del contrato terminará la adhesión con efectos hacia el futuro. Solo habrá lugar al reintegro de los beneficios cuando la terminación obedezca a causas imputables al contratista.

**Artículo 923. Comité de Garantías y Estabilidad**. El Comité de Garantías y Estabilidad, integrado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien lo presidirá, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Ministro del sector del proyecto o su delegado, y el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) o su delegado,

verificará el cumplimiento de los requisitos de este régimen y expedirá o negará el certificado de adhesión. Esta decisión se dará mediante acto motivado, que se inscribirá en el Registro Público RUGE el mismo día de su expedición.

El Comité sólo podrá negar la adhesión por el incumplimiento de los requisitos previstos para este régimen.

Se creará un equipo técnico compuesto por delegados de los miembros del Comité de Garantías y Estabilidad, que tendrá como función principal el seguimiento y control de los proyectos, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

**Parágrafo 1.** Podrán usarse herramientas de inteligencia artificial para optimizar el funcionamiento del equipo técnico en aspectos como el diligenciamiento, la verificación documental y el análisis de riesgo, sin que dicha optimización y verificación implique una decisión automática del Comité para reducir, negar o terminar los beneficios, en todo caso, las decisiones sobre los mismos deberán ser motivadas y ser adoptadas por los miembros del Comité.

**Parágrafo 2.** En las solicitudes de proyectos de asociación público-privada asistirá también, con voz y sin voto, el representante de la entidad estatal contratante.

**Parágrafo 3.** Los integrantes del Comité de Garantías y Estabilidad, así como los invitados permanentes, podrán delegar su participación en funcionarios de nivel viceministros y subdirector para el caso DNP. Para el caso de la DIAN, se podrá delegar en los Directores de Gestión.

El Comité podrá sesionar de forma presencial o virtual y decidir mediante votación electrónica. Habrá quórum con la mayoría de sus miembros o delegados y las decisiones se adoptarán por mayoría simple.

**Parágrafo 4.** Seguimiento y evaluación. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo publicará en una herramienta de acceso público, por proyecto, la inversión comprometida y ejecutada, las compras a proveedores nacionales y locales, el empleo formal, la localización y el valor de los beneficios, con sujeción a la reserva tributaria de la información que no sea agregada.

**Artículo 924. Procedimiento de adhesión**. Las solicitudes de adhesión al Régimen Único para Generar Estabilidad Empresarial (RUGE) se tramitarán conforme al siguiente procedimiento:

1. Radicación. El solicitante radicará la solicitud ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del canal electrónico que este disponga, con los documentos y la información que acrediten el cumplimiento de los requisitos para este régimen. El Ministerio expedirá constancia de radicación con la fecha y hora de presentación.

2. Estudio y decisión. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación, el equipo técnico de que trata el artículo 923 revisará la solicitud y el cumplimiento de los requisitos, y presentará al Comité de Garantías y Estabilidad un proyecto de decisión. El Comité expedirá o negará el certificado de adhesión mediante decisión motivada dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la comunicación del proyecto de decisión del equipo técnico.

3. Requerimiento de aclaración. Si dentro del término del numeral anterior el equipo técnico establece que la solicitud requiere aclaraciones, información adicional o la corrección de documentos, requerirá al solicitante, por una sola vez, mediante comunicación que indique de manera precisa los aspectos por aclarar. El solicitante contará con un plazo de diez (10) días hábiles, contados desde el día siguiente al recibo del requerimiento, para responderlo. No se podrán formular requerimientos adicionales sobre aspectos que no se hayan señalado en el primero. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la recepción de la respuesta, el equipo técnico presentará el proyecto de decisión, y el Comité expedirá o negará el certificado de adhesión mediante decisión motivada dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

4. Desistimiento. Si el solicitante no responde el requerimiento dentro del plazo señalado, se entenderá que ha desistido de la solicitud. El Comité lo declarará mediante acto motivado, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo, y ordenará el archivo del expediente. El solicitante podrá presentar una nueva solicitud con el lleno de los requisitos, dentro del plazo previsto en el parágrafo 4 del artículo 918.

5. Término máximo. En ningún caso el trámite de la solicitud podrá superar tres (3) meses, contados desde la fecha de su radicación. El requerimiento de aclaración y el plazo para responderlo no suspenden ni interrumpen este término.

6. Notificación e inscripción. Las decisiones se notificarán por los medios electrónicos vigentes, y el certificado de adhesión se inscribirá automáticamente en el Registro Público RUGE el mismo día de su expedición.

**Parágrafo 1.** Silencio administrativo positivo. Si vencido el término máximo del numeral 5 no se ha notificado decisión motivada sobre la solicitud de adhesión al RUGE, se entenderá expedido el certificado de adhesión en los términos de la solicitud, conforme al artículo 84 de la Ley 1437 de 2011. No habrá lugar al silencio positivo cuando el solicitante no haya respondido el requerimiento dentro del plazo. El silencio se invocará conforme al artículo 85 de la Ley 1437 de 2011, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo inscribirá el certificado en el Registro Público RUGE dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la escritura pública. Vencido este plazo sin inscripción, la escritura pública hará sus veces para todos los efectos.

**Parágrafo 2.** Verificación posterior. El certificado generado por silencio administrativo positivo podrá ser verificado dentro de los tres (3) meses siguientes a su inscripción. Si se establece que, a la fecha de la solicitud, el proyecto no cumplía los requisitos del RUGE, se otorgará al vehículo

jurídico del proyecto un plazo de tres (3) meses para subsanar los requisitos subsanables. Si no los subsana, o si no son subsanables, se terminará la adhesión mediante decisión motivada, previo traslado, en los términos del artículo 922. Vencido el término de verificación sin que se haya notificado decisión, el certificado quedará en firme.

**Artículo 925.** El Gobierno nacional reglamentará el Régimen dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de este Libro, y no podrá incluir requisitos sustanciales diferentes a los aquí previstos.

## CAPÍTULO II. MEDIDAS EN MATERIA DE NORMALIZACIÓN

**Artículo 70. Impuesto complementario de normalización tributaria**. Créese el impuesto complementario de normalización tributaria por el año gravable 2027, el cual estará a cargo de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta, que tengan activos omitidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de 2027.

Los contribuyentes del impuesto sobre la renta o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta que no tengan activos omitidos o pasivos inexistentes a 1 de enero de 2027 no serán sujetos pasivos del impuesto complementario de normalización, salvo que decidan acogerse al saneamiento de activos establecido en el presente capítulo.

El régimen especial del impuesto complementario de normalización tributaria de activos digitales previsto en la presente ley se aplicará de manera preferente respecto de los activos comprendidos en su ámbito de aplicación.

**1. Hecho generador.** El impuesto complementario de normalización tributaria se causa por la posesión de activos omitidos y pasivos inexistentes a 1 de enero de 2027.

Parágrafo. Para efectos de lo dispuesto en este artículo, se entiende por activos omitidos aquellos que no fueron incluidos en las declaraciones de impuestos nacionales existiendo la obligación legal de hacerlo o que se encuentran subvalorados. Quien tiene la obligación legal de incluir activos omitidos en sus declaraciones de impuestos nacionales es aquel que tiene el aprovechamiento económico, potencial o real, de dichos activos.

Se entiende por pasivos inexistentes aquellos reportados en las declaraciones de impuestos nacionales sin que exista un soporte válido de realidad o validez, con el único fin de aminorar o disminuir la carga tributaria a cargo del contribuyente.

**2. Base gravable.** La base gravable del impuesto complementario de normalización tributaria será el valor del costo fiscal de los activos omitidos, al 1 de enero de 2027, determinado conforme a las reglas del Título II del Libro I del Estatuto Tributario o el autoavalúo comercial

que establezca el contribuyente con soporte técnico, el cual deberá corresponder, como mínimo, al del costo fiscal de los activos omitidos determinado conforme a las reglas del Título II del Libro I del Estatuto Tributario.

La base gravable de los bienes que son objeto del impuesto complementario de normalización tributaria será considerada como el precio de adquisición de dichos bienes para efectos de determinar su costo fiscal.

Las estructuras que se hayan creado con el propósito de transferir los activos omitidos, a cualquier título, a entidades con costos fiscales sustancialmente inferiores al costo fiscal de los activos subyacentes, no serán reconocidas y la base gravable se calculará con fundamento en el costo fiscal de los activos subyacentes.

En el caso de pasivos inexistentes, la base gravable del impuesto complementario de normalización tributaria será el valor fiscal de dichos pasivos inexistentes según lo dispuesto en las normas del Título I del Libro I del Estatuto Tributario o el valor reportado en la última declaración de renta.

Para efectos del impuesto de normalización tributaria, las fundaciones de interés privado del exterior, trusts del exterior, seguros con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario del exterior se asimilan a derechos fiduciarios poseídos en Colombia y se encuentran sujetos al impuesto de normalización tributaria.

En consecuencia, su valor patrimonial se determinará con base en el costo fiscal, a 1 de enero de 2027, de los activos omitidos determinados conforme a las reglas del Título II del Libro I del Estatuto Tributario o el autoavalúo comercial que establezca el contribuyente con soporte técnico y para el cálculo de su costo fiscal se aplicará el principio de transparencia fiscal en referencia a los activos subyacentes.

Para todos los efectos del impuesto sobre la renta, regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta, el impuesto al patrimonio y el complementario de normalización tributaria, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos, el declarante será el fundador, constituyente u originario del patrimonio transferido a la fundación de interés privado del exterior, trust del exterior, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario.

Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero.

En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos,

para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales.

**3. Tarifa.** La tarifa del impuesto complementario de normalización tributaria será del quince por ciento (15%).

**4. No habrá lugar a la comparación patrimonial ni a renta líquida gravable por concepto de declaración de activos omitidos.** No habrá lugar a la comparación patrimonial ni a renta líquida gravable por concepto de declaración de activos omitidos o pasivos inexistentes.

Los activos del contribuyente que sean objeto del impuesto complementario de normalización tributaria deberán incluirse para efectos patrimoniales en todas las declaraciones subsiguientes a las que esté obligado.

El incremento patrimonial que pueda generarse por concepto de lo dispuesto en esta norma no dará lugar a la determinación de renta gravable por el sistema de comparación patrimonial, ni generará renta líquida gravable por activos omitidos o subvalorados o pasivos inexistentes, en el año en que se declaren ni en los años anteriores respecto de las declaraciones del impuesto sobre la renta y complementarios. Esta inclusión no generará sanción alguna en el impuesto sobre la renta y complementarios, regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta, ni en el impuesto sobre las ventas (IVA), ni en materia del régimen de precios de transferencia, ni en materia de información exógena, ni en materia de declaración anual de activos en el exterior, ni en materia del impuesto al patrimonio.

Tampoco generará acción penal por la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes que hayan quedado sujetos al impuesto complementario de normalización tributaria.

En los casos en los que el régimen de la inversión de capital colombiano expedido por el Gobierno nacional en ejercicio del artículo 15 de la Ley 9 de 1991 establezca la obligación de registro, el registro extemporáneo de la inversión objeto del impuesto complementario de normalización tributaria no generará infracción cambiaria.

Para efectos de lo anterior, en la presentación de la solicitud de registro ante el Banco de la República de dichos activos se deberá indicar el número de radicación o de autoadhesivo de la declaración tributaria del impuesto de normalización tributaria en la que fueron incluidos.

**5. No legalización**. La normalización tributaria de los activos a la que se refiere el presente capítulo no implica la legalización de los activos cuyo origen fuere ilícito o estuvieren relacionados, directa o indirectamente, con el lavado de activos o la financiación del terrorismo.

La normalización de activos realizada en cualquier tiempo no dará lugar, en ningún caso, a la persecución fiscal o penal, a menos que se acredite el origen ilícito de los recursos por cualquiera de los delitos contemplados en el Código Penal.

**6. Saneamiento de activos**. Cuando los contribuyentes tengan declarados sus activos, diferentes a inventarios, por un valor inferior al de mercado, podrán actualizar su valor incluyendo las sumas adicionales como base gravable del impuesto de normalización.

**7. Normas de procedimiento**. El impuesto complementario de normalización tributaria se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes del Estatuto Tributario, que sean compatibles con la naturaleza del impuesto complementario de normalización tributaria. El impuesto complementario de normalización tributaria no será deducible ni descontable en el impuesto sobre la renta y complementarios.

El impuesto complementario de normalización se declarará, liquidará y pagará en una declaración independiente, que será presentada a más tardar el treinta (30) de junio de 2027. Dicha declaración no permite presentación extemporánea por parte de los contribuyentes, ni corrección después de dicho vencimiento para declarar.

Sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tiene la facultad de desconocer toda operación o serie de operaciones cuyo propósito sea eludir la aplicación de las disposiciones de este capítulo, de conformidad con el artículo 869 y siguientes del Estatuto Tributario.

**Artículo 71. Impuesto complementario de normalización tributaria de criptoactivos.** Créese, por una única vez y para el año gravable 2027, el impuesto complementario de normalización tributaria de criptoactivos o activos digitales, que se regirá por las siguientes disposiciones:

**1. Sujetos y activos susceptibles de normalización.** Podrán acogerse al impuesto los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutivos de este impuesto que posean, directa o indirectamente, a 1 de enero de 2027, activos digitales omitidos cuyo valor debió incluirse en declaraciones de impuestos nacionales correspondientes a años gravables anteriores.

Para efectos de este régimen, se entiende por activo digital la representación digital e intangible de un derecho susceptible de valoración económica que pueda crearse, mantenerse o transferirse mediante tecnologías de registro distribuido o similares. Se incluyen, entre otros, criptomonedas, activos estables, tokens no fungibles con valor económico y derechos representados mediante tokens o posiciones en protocolos descentralizados.

La sola utilización de una red o protocolo, sin la existencia de un activo o derecho de contenido económico, no constituye un activo normalizable.

**2. Hecho generador, base gravable y tarifa.** Para los contribuyentes que se acojan a este régimen, el impuesto se causa por la posesión, directa o indirecta, de activos digitales omitidos a 1 de enero de 2027. Su base gravable será el valor de mercado de dichos activos en esa fecha, expresado en pesos colombianos, y su tarifa será del cinco por ciento (5%).

Cuando no exista una cotización verificable, el contribuyente determinará el valor mediante una metodología razonable, consistente y documentada que tenga en cuenta las características y posibilidades de realización del activo.

Los activos depositados, bloqueados o utilizados en protocolos descentralizados se valorarán atendiendo al derecho económico efectivo del contribuyente. Un mismo valor no podrá incluirse dos veces por estar representado simultáneamente por un activo subyacente y por un token, comprobante o posición derivada de su depósito.

**3. Revelación de billeteras y posiciones digitales.** La normalización exige presentar una relación completa de los activos normalizados y de los medios mediante los cuales el contribuyente los posee o controla. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) diseñará el formulario de declaración, el cual podrá contener, entre otros:

a) La clase, denominación, identificador, cantidad, valor y red o cadena de bloques de cada activo.

b) La identificación del custodio, plataforma o proveedor, y de las cuentas, subcuentas o billeteras custodiales utilizadas.

c) Las direcciones públicas de las billeteras no custodiales vinculadas con los activos, con indicación de la red correspondiente.

d) La identificación de los protocolos, contratos inteligentes o aplicaciones descentralizadas en los que mantenga posiciones económicas, incluidos depósitos, provisión de liquidez, préstamos, garantías, staking, validación u otros derechos de contenido económico. Se informarán las direcciones públicas o identificadores necesarios para vincular la posición con el contribuyente.

La obligación comprende las posiciones vinculadas con los activos normalizados aunque estos se encuentren bajo custodia de terceros, depositados en un protocolo, sujetos a bloqueo o representados por tokens distintos del activo subyacente. En ningún caso podrá exigirse la revelación de claves privadas, frases de recuperación, contraseñas u otros datos que permitan disponer de los activos.

**4. Declaración y pago.** El impuesto se declarará y pagará en una declaración independiente, a más tardar el 30 de junio de 2027, en el formulario que prescriba la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN. La relación prevista en el numeral 3 de este artículo formará parte de la declaración.

La declaración podrá corregirse dentro del mismo plazo. La presentación sin el pago total del impuesto o sin la información exigida no producirá los efectos de la normalización respecto de los activos correspondientes, salvo que el contribuyente subsane la falta de pago o de información dentro de dicho plazo.

La DIAN establecerá las especificaciones técnicas para suministrar la información, sin ampliar los elementos esenciales del impuesto ni exigir datos que otorguen acceso o control sobre los activos.

**5. Efectos de la normalización**. Los activos efectivamente declarados y respecto de los cuales se cumplan los requisitos de pago e información previstos en este artículo deberán incluirse en las declaraciones correspondientes al año gravable 2027 y a los años gravables siguientes, cuando exista obligación legal de hacerlo, y dejarán de considerarse activos omitidos. El valor declarado para efectos de este impuesto constituirá su costo fiscal a partir del año gravable 2027, sin perjuicio de la tributación de los ingresos y operaciones posteriores.

Su incorporación no dará lugar, por el solo hecho de la omisión patrimonial regularizada, a renta líquida gravable por activos omitidos, renta gravable por comparación patrimonial ni sanciones tributarias asociadas exclusivamente con dicha omisión.

La normalización no comprende rentas, ganancias, rendimientos u operaciones gravadas diferentes de la omisión patrimonial regularizada.

**6. Control y origen de los activos.** La DIAN podrá verificar la titularidad o el aprovechamiento económico de los activos, su valoración y la integridad de la información suministrada, incluidos los vínculos entre cuentas custodiales, direcciones públicas y posiciones en protocolos. Los activos no revelados, o respecto de los cuales se suministre información sustancialmente falsa o incompleta que no sea subsanada dentro del plazo previsto en el numeral 4 de este artículo, no se entenderán normalizados.

La normalización no legaliza activos de origen ilícito ni limita las competencias de las autoridades en materia penal, de lavado de activos o de financiación del terrorismo.

## TÍTULO V. MEDIDAS PARA LA CREDIBILIDAD Y SOLIDEZ FISCAL

### CAPÍTULO I. FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL

**Artículo 72.** Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 5 Regla Fiscal.** La regla fiscal tendrá como objeto asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, preservar la capacidad de respuesta de la política fiscal ante choques, propender por la convergencia de la deuda neta del Gobierno Nacional Central hacia su ancla y evitar que el endeudamiento supere el límite de deuda.

El límite de deuda es 71% del PIB y el ancla de deuda es 55% del PIB.

Antes del 15 de diciembre del año de inicio de cada periodo constitucional de gobierno, el Gobierno nacional establecerá, mediante decreto, los valores mínimos vinculantes que tomará el Balance Primario Neto Estructural —BPNE— para cada uno de los cuatro años siguientes. Estas metas deberán cumplir dos principios: i) ser consistentes con, al menos, estabilizar la deuda durante el periodo constitucional de gobierno; y ii) ser conducentes a la convergencia gradual de la deuda al ancla de deuda en diez (10) años. Las metas no podrán ser modificadas dentro del periodo constitucional de gobierno una vez establecidas.

La definición de las metas del BPNE deberá considerar los riesgos macroeconómicos que afectan la sostenibilidad de las finanzas públicas y la trayectoria proyectada para la deuda pública. Para ese fin, deberán evaluarse las condiciones macroeconómicas, la distancia entre la deuda neta y el ancla, la distancia entre la deuda neta y el límite de deuda, y las necesidades de ajuste fiscal consistentes con la estabilización de la deuda y su convergencia gradual al ancla. También deberá considerarse el efecto macroeconómico y en las finanzas públicas derivado del cumplimiento de las metas del BPNE. La definición de estas metas del BPNE debe usar como referencia el valor del BPNE que propende por la convergencia de la deuda neta al ancla de deuda, y que está establecido en el Parágrafo 2 del presente artículo.

La definición de estas metas deberá contar con un concepto previo favorable por parte del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS y un concepto previo no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

El incumplimiento de estos valores mínimos del balance primario neto estructural implicará el incumplimiento de la regla fiscal, para lo cual el Gobierno nacional aplicará lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.

**Parágrafo 1. Definiciones.** Para efectos del presente artículo, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Balance fiscal total: es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

b) Balance primario neto: equivale al balance fiscal total del Gobierno nacional Central, sin incluir en su cálculo el gasto de intereses ni los ingresos por rendimientos financieros, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

c) Transacciones de única vez: son las que tienen un efecto transitorio sobre el balance primario neto, y que por lo tanto no conducen a cambios sostenidos en la situación de

las finanzas públicas. Corresponden a las transacciones tanto de los ingresos como de los gastos fiscales, que los aumentan o disminuyen de forma transitoria.

d) Ingreso petrolero: corresponde a los ingresos obtenidos por parte del Gobierno Nacional Central, derivados de la actividad petrolera. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) determinará la metodología para el cálculo de este ingreso, y pondrá a disposición del público un documento con su estimación. En ningún caso, estos ingresos incluirán los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR).

e) Ingreso estructural petrolero: equivale al promedio de los ingresos petroleros del Gobierno nacional Central de las siete (7) vigencias fiscales anteriores, sin incluir la vigencia actual, medidos como porcentaje del PIB, excluyendo su valor máximo y mínimo dentro de este periodo de siete años. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará el cálculo de este ingreso.

f) Ciclo petrolero: corresponde a la diferencia entre el ingreso petrolero y el ingreso estructural petrolero, medido en valores nominales a precios corrientes. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará el cálculo de este ciclo.

g) Ciclo económico: equivale al efecto experimentado en los ingresos fiscales como consecuencia de las fluctuaciones de la actividad económica. El Gobierno Nacional reglamentará la metodología de cálculo de este ciclo, y el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará su cálculo.

h) Balance primario neto estructural: equivale al balance primario neto del Gobierno Nacional Central, excluyendo el efecto de las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará el cálculo de este balance.

i) Deuda bruta: corresponde al valor nominal de todas aquellas deudas del Gobierno Nacional Central que están en manos de agentes privados y públicos dentro y fuera del país, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

j) Deuda neta: corresponde a la deuda bruta del Gobierno Nacional Central, menos sus activos financieros, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

k) Límite de deuda: nivel de la deuda neta por encima del cual aumenta aceleradamente la probabilidad de que se materialice un escenario de insostenibilidad de las finanzas públicas.

l) Margen prudencial: corresponde al monto en el que se estima que podría incrementarse la deuda neta en respuesta a choques macroeconómicos que deterioren el estado de las finanzas públicas. Otorga un margen de maniobra para que, en respuesta a estos choques, no se supere el límite de deuda.

m) Ancla de deuda: nivel prudencial de la deuda neta. Este resulta de la diferencia entre el límite de deuda y el margen prudencial.

n) Evento sobreviniente: hecho o circunstancia que ocurre o se manifiesta de manera repentina, que no era razonablemente previsible al momento de su configuración y que produce una alteración sustancial de las condiciones macroeconómicas.

**Parágrafo 2. Valor del Balance Primario Neto Estructural que propende por la convergencia de la deuda neta al ancla de deuda.** Antes del 15 de diciembre del año de inicio de cada periodo constitucional de gobierno, el Gobierno Nacional calculará el valor del balance primario neto estructural que propende por la convergencia de la deuda neta al ancla de deuda. Este valor deberá ser usado como referencia para el establecimiento de las metas fiscales y se incluirá en el mismo decreto que expedirá el Gobierno nacional con los valores mínimos del BPNE de los que trata el presente artículo.

Este valor estará definido de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$BPNE_t = BPN^* + 0{,}1 * (DN_{t-1} - 55)$$

En donde:

$BPNE$: Balance primario neto estructural

$BPN^*$: Balance primario neto que se estima es requerido para estabilizar la deuda neta.

Esta estimación se realizará tomando como referencia el nivel de deuda registrado en la vigencia inmediatamente anterior a la expedición del decreto del que trata el presente artículo, considerando las condiciones macroeconómicas previstas y los riesgos previsibles durante el periodo constitucional del gobierno. Este valor será fijo para efectos de la aplicación de la fórmula contenida en el presente parágrafo durante cada periodo constitucional de Gobierno.

$DN_{t-1}$: Deuda neta de la vigencia anterior expresada como porcentaje del PIB.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Comité Autónomo de la Regla Fiscal estimarán el balance primario neto que se estima es requerido para estabilizar la deuda neta. Esta estimación se realizará teniendo en cuenta, al menos, las condiciones esperadas de crecimiento económico, la tasa de interés implícita de la deuda, la tasa de interés a la cual se efectuarán los nuevos desembolsos de deuda, la tasa de cambio y la inflación durante el periodo constitucional de gobierno.

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal enviará su estimación del valor de este parámetro al Gobierno Nacional a más tardar el 15 de noviembre del año de inicio de cada periodo constitucional de gobierno, y publicará un documento técnico conteniendo esta estimación y los supuestos utilizados una vez el Gobierno Nacional haya expedido el decreto conteniendo los valores mínimos del Balance Primario Neto Estructural.

**Parágrafo 3.** Junto con la expedición del decreto que establece los valores mínimos vinculantes que tomará el BPNE, el Gobierno nacional deberá publicar en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República un documento justificativo de las metas de BPNE fijadas. Este documento deberá contener una actualización de los supuestos macroeconómicos y de las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central para el horizonte contemplado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Estas proyecciones fiscales deberán contener como mínimo los niveles proyectados de ingresos y gastos, el balance total y primario, y los niveles de deuda pública. Las proyecciones deben hacer explícita la estimación del Gobierno nacional y del Comité Autónomo de la Regla Fiscal del valor del balance primario neto que estabiliza la deuda neta para el periodo

constitucional de gobierno y la trayectoria de la deuda consistente con las metas de BPNE determinadas por el Gobierno nacional.

El documento técnico del Gobierno deberá hacer explícitos los supuestos proyectados de crecimiento económico, la tasa de interés implícita de la deuda, la tasa de interés a la cual se espera serán efectuados los nuevos desembolsos de deuda, la tasa de cambio y la inflación que se usaron en la determinación de los valores mínimos establecidos para el BPNE.

En caso de que los valores mínimos del BPNE establecidos por el Gobierno Nacional para el periodo constitucional de Gobierno sean inferiores a aquellos establecidos en el Parágrafo 2º del presente artículo, el Gobierno Nacional deberá incluir dentro del presente documento técnico la justificación de esta diferencia, haciendo explícita su implicación sobre la trayectoria de la deuda pública.

En todo caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá publicar la senda de deuda consistente con los valores del Balance Primario Neto Estructural establecidos en el Parágrafo 2º del presente artículo.

**Parágrafo 4. Transacciones de Única Vez.** El Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS definirá para cada vigencia fiscal las transacciones de única vez que se descontarán en el cálculo del balance primario neto estructural del Gobierno Nacional Central, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Antes del 31 de marzo de 2027, el CONFIS aprobará una metodología indicativa, no vinculante, para la identificación de transacciones de única vez, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. El CONFIS podrá actualizar esa metodología indicativa cuando lo considere necesario, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

La definición de las transacciones de única vez se acogerá a los siguientes principios y en todo caso serán de carácter excepcional:

a) No serán consecuencia directa de disposiciones normativas o de decisiones del Gobierno nacional, con excepción de la atención de eventos sobrevinientes, tales como desastres naturales.

b) Los recursos derivados de la enajenación de activos serán transacciones de única vez.

c) No incluirán, en general, los componentes volátiles de los ingresos y gastos fiscales.

**Parágrafo 5. Cláusula de Escape de la Regla Fiscal.** La regla fiscal tendrá una cláusula de escape, que permitirá realizar un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales fijadas en este artículo, en caso de que ocurran eventos sobrevinientes y que comprometan la estabilidad macroeconómica del país. En caso de que ocurran estos eventos, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) podrá activar esta cláusula de escape, por una duración máxima de tres (3) vigencias fiscales consecutivas, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. El Gobierno nacional reglamentará su funcionamiento, particularmente la magnitud de la desviación frente a los valores mínimos establecidos para el BPNE y la senda de retorno al pleno cumplimiento de las metas fiscales, de acuerdo con las disposiciones de este artículo.

En caso de que el CONFIS aumente la duración de la activación de la cláusula de escape o la magnitud de la desviación máxima incorporada frente a los valores mínimos establecidos para el BPNE, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal deberá remitir un concepto previo no vinculante.

Dentro de los siguientes 15 días calendario a la activación de la cláusula de escape, o de la realización de cualquier incremento en la duración de su activación o en la magnitud de la desviación máxima incorporada frente a los valores mínimos establecidos para el BPNE, el Gobierno nacional deberá presentar un documento a las comisiones económicas del Congreso de la República, justificando la motivación de esta decisión. En este mismo plazo, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal deberá presentar un documento a las comisiones económicas del Congreso de la República con su concepto respecto de esta decisión. Ambos documentos serán expuestos por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el presidente del Comité Autónomo de la Regla Fiscal ante una sesión conjunta de las comisiones económicas del Congreso de la República. Estos dos documentos serán igualmente remitidos a la Contraloría General de la República.

**Parágrafo 6. Medidas de ajuste fiscal en caso de que la deuda neta alcance el límite de deuda.** Cuando la deuda neta de cierre de una determinada vigencia fiscal sea igual o superior al setenta y uno por ciento (71%) del PIB, a más tardar en el mes de marzo de la vigencia fiscal siguiente, el Gobierno nacional deberá presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley, y/o expedir actos administrativos, que contengan medidas de ajuste fiscal estructural suficientes para reducir la deuda por debajo del límite a más tardar para el cierre de la vigencia fiscal siguiente.

Para todas las vigencias fiscales en las cuales al cierre de la vigencia anterior se haya registrado un valor de la deuda neta igual o superior al límite de deuda, los gastos de personal, de adquisición de bienes y servicios, de inversión y de las transferencias distintas a aquellas relacionadas con la Seguridad Social o con transferencias de orden constitucional, de todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, crecerán a una tasa igual o inferior a la variación anual del Índice de Precios al Consumidor registrado para el mes de diciembre de la vigencia anterior. Si el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal correspondiente había autorizado apropiaciones superiores a las consistentes con estas disposiciones, el Gobierno nacional deberá expedir un decreto recortándolas, de conformidad con el procedimiento señalado en los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Igualmente, durante estas vigencias fiscales quedará prohibida la expedición de nuevas vigencias futuras para proyectos de inversión.

**Parágrafo 7. Medidas de ajuste fiscal para evitar que la deuda neta se acerque al límite de deuda.** Para todas las vigencias fiscales en las cuales al cierre de la vigencia anterior se haya registrado un valor de deuda neta igual o superior a sesenta y tres por ciento (63%) del PIB, e inferior al setenta y uno por ciento (71%) del PIB, los gastos de personal de todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación crecerán a una tasa igual o inferior a la variación anual del Índice de Precios al Consumidor registrado para el mes de diciembre de la vigencia anterior, más cero punto cinco (0,5) puntos porcentuales. Igualmente, los gastos de adquisición de bienes y servicios de estas entidades crecerán a una tasa igual o inferior a la variación anual del Índice de Precios al Consumidor registrado para el mes de diciembre de la vigencia anterior. Si el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal

correspondiente había autorizado apropiaciones superiores a las consistentes con estas disposiciones, el Gobierno nacional deberá expedir un decreto recortándolas, de conformidad con el procedimiento señalado en los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

**Parágrafo 8.** Las reducciones previstas en los parágrafos 6 y 7 del presente artículo respetarán las obligaciones exigibles y la garantía de los derechos fundamentales. Respecto de las otras ramas del poder público y los órganos autónomos, el Gobierno nacional determinará la reducción global correspondiente y cada órgano definirá las partidas que deban afectarse, con respeto a su autonomía presupuestal.

**Parágrafo 9.** Durante la vigencia fiscal 2032, el CARF y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborarán cada uno un estudio técnico evaluando la idoneidad de los niveles del límite y el ancla de deuda establecidos en el presente artículo. Estos estudios se deberán actualizar cada ocho años.

**Parágrafo 10.** En ningún caso las medidas contempladas en este artículo podrán afectar el gasto público social ni menoscabar derechos fundamentales, de conformidad con lo estipulado en los artículos 334 y 350 de la Constitución Política.

**Parágrafo transitorio 1.** Para el periodo constitucional de gobierno 2026-2030, el decreto que contiene los valores mínimos del BPNE que se establecerán para las vigencias fiscales de 2027 a 2030 se expedirá a más tardar el 31 de marzo de 2027. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal deberá remitir al Ministerio de Hacienda la estimación del balance primario neto que se estima es requerido para estabilizar la deuda neta a más tardar el 28 de febrero de 2027.

**Parágrafo transitorio 2.** La activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal realizada por el CONFIS en su sesión del 9 de junio de 2025 aplicará únicamente para las vigencias fiscales 2025 y 2026.

**Artículo 73.** Adiciónese el artículo 5-1 a la Ley 1473 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 5-1. Cuenta de Control**. Créase la Cuenta de Control de la Regla Fiscal como un mecanismo de seguimiento de las desviaciones acumuladas entre los resultados fiscales observados y los valores mínimos del BPNE establecidos en el artículo 5 de la presente Ley.

El saldo de la cuenta de control se calculará de la siguiente manera, en valores expresados como porcentaje del PIB:

$$Saldo\ Cuenta\ de\ Control_t = Saldo\ Cuenta\ de\ Control_{t-1} + Desviación\ Observada_t$$

$$Desviación\ Observada_t = BPNE\ Observado_t - Valor\ mínimo\ del\ BPNE_t$$

Donde:

$Saldo\ Cuenta\ de\ Control_{t-1}$*: Saldo de la cuenta de control registrado en la vigencia anterior.*

El saldo de la cuenta de control para la vigencia 2027 corresponderá únicamente a la desviación observada en esa vigencia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará y reportará anualmente el saldo de la Cuenta de Control como parte del informe de cumplimiento de la regla fiscal, junto con una explicación detallada de su evolución, de las desviaciones registradas

durante la vigencia anterior y de sus implicaciones para la trayectoria de la deuda pública y el cumplimiento de la regla fiscal.

**Parágrafo 1.** El Comité Autónomo de la Regla Fiscal emitirá un concepto no vinculante sobre el cálculo y la evolución del saldo de la Cuenta de Control dentro de su evaluación anual del informe de cumplimiento de la regla fiscal del Gobierno.

**Parágrafo 2.** Mientras se encuentre activada la cláusula de escape de la que trata el Parágrafo 5 del artículo 5 de la presente Ley, no se acumularán en la Cuenta de Control las desviaciones acumuladas entre los resultados fiscales observados y los valores mínimos establecidos para el BPNE.

**Artículo 74.** Adiciónese el artículo 5-2 a la Ley 1473 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 5-2. Mecanismo de Corrección Automática.** Cuando el saldo de la Cuenta de Control de la Regla Fiscal contenida en el artículo 5-1 de la presente Ley sea inferior o igual a menos cero punto cinco por ciento (-0,5%) del Producto Interno Bruto, el Gobierno nacional deberá adoptar un plan de medidas de ajuste fiscal a más tardar el 31 de marzo de la vigencia fiscal siguiente, mediante la presentación al Congreso de la República de un proyecto de ley, y/o mediante la expedición de actos administrativos, que contengan un programa de ajuste fiscal estructural suficiente. La implementación de estas medidas de ajuste fiscal estará orientada al cumplimiento de los siguientes objetivos:

a) Llevar a cero o un número positivo el saldo de la cuenta de control a lo sumo en las dos vigencias fiscales siguientes a la cual se materializó el saldo menor o igual a menos cero punto cinco por ciento (-0,5%) del Producto Interno Bruto;

b) Garantizar el cumplimiento de las metas de BPNE establecidas para el periodo constitucional de gobierno;

c) Fortalecer la sostenibilidad fiscal y promover la estabilización de la deuda neta y su convergencia hacia el ancla de deuda.

El programa de ajuste deberá cuantificar las medidas propuestas, su impacto socioeconómico y fiscal esperado y la trayectoria proyectada de la deuda neta del Gobierno Nacional Central.

**Parágrafo 1.** En caso de que, al 31 de diciembre de la vigencia fiscal siguiente a la cual se materializó el saldo menor o igual a menos cero punto cinco por ciento (-0,5%) del Producto Interno Bruto en la cuenta de control, no se aprueben todas las medidas contempladas en el plan de ajuste fiscal, se implementarán los siguientes mecanismos de ajuste fiscal mientras la cuenta de control tenga un valor negativo:

a) Si el valor registrado para la deuda pública al cierre de la vigencia anterior es inferior a sesenta y tres por ciento (63%) del Producto Interno Bruto, los gastos de personal y de adquisición de bienes y servicios de todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación de las siguientes vigencias fiscales crecerán como máximo con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor registrada para el mes de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior. Si el Presupuesto General de la Nación de alguna de estas vigencias fiscales había autorizado apropiaciones superiores a las consistentes con este artículo, el Gobierno nacional deberá expedir un

decreto recortándolas, de conformidad con el procedimiento señalado en los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

b) Si el valor registrado para la deuda pública al cierre de la vigencia anterior es igual o superior a sesenta y tres por ciento (63%) del Producto Interno Bruto, los gastos de personal, de adquisición de bienes y servicios, de inversión y de las transferencias distintas a aquellas relacionadas con la Seguridad Social o con transferencias de orden constitucional, de todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, crecerán a una tasa igual o inferior a la variación anual del Índice de Precios al Consumidor registrado para el mes de diciembre de la vigencia anterior. Si el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal correspondiente había autorizado apropiaciones superiores a las consistentes con estas disposiciones, el Gobierno nacional deberá expedir un decreto recortándolas, de conformidad con el procedimiento señalado en los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Igualmente, durante estas vigencias fiscales quedará prohibida la expedición de nuevas vigencias futuras para proyectos de inversión.

**Parágrafo 2.** Las medidas de ajuste fiscal contenidas en el parágrafo 1 del presente artículo también se aplicarán en caso de que sea aprobado el plan de medidas de ajuste fiscal pero no se haya logrado que la cuenta de control registre un valor de cero o positivo para el cierre de la vigencia fiscal siguiente a la aprobación de ese plan.

**Parágrafo 3.** En ningún caso las medidas contempladas en este artículo podrán afectar el gasto público social ni menoscabar derechos fundamentales, de conformidad con lo estipulado en los artículos 334 y 350 de la Constitución Política.

**Artículo 75.** Adiciónese el artículo 5-3 a la Ley 1473 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 5-3. Desviación frente a las metas de BPNE establecidas en el artículo 5.** Si durante la vigencia en curso el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) no considera factible alcanzar los valores mínimos establecidos para el Balance Primario Neto Estructural (BPNE), este deberá identificar y cuantificar la desviación esperada frente a este valor mínimo, así como las razones que la explican, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Esta desviación se incorporará en el Plan Financiero para esa vigencia, y de forma consistente se deberá incorporar en los demás instrumentos de planeación financiera del Gobierno nacional a los que hace referencia el artículo 4 de la presente Ley.

Ante estas circunstancias, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborará un documento técnico que contenga como mínimo:

a) La magnitud de la desviación proyectada frente al valor mínimo establecido para el BPNE;

b) Los factores macroeconómicos y fiscales que la sustentan;

c) El impacto esperado sobre la trayectoria de mediano plazo de la deuda neta del Gobierno Nacional Central;

d) Las medidas que se adoptarán para corregir el efecto de esta desviación en la Cuenta de Control de la que trata el Artículo 5-1 de la presente Ley. Deberá establecerse la temporalidad de la implementación de las medidas correctivas y su impacto en la sostenibilidad fiscal.

El documento técnico deberá publicarse en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y presentarse ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República.

La desviación a la que se hace referencia en el presente artículo constituirá un incumplimiento de la regla fiscal para efectos del artículo 13 de la presente ley, y se registrará en la Cuenta de Control de la que trata el Artículo 5-1.

**Artículo 76.** Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1473 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 12. Informe de cumplimiento de la Regla Fiscal.** El Gobierno nacional rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el artículo 5 de la presente Ley. Igualmente, este informe reportará anualmente el saldo de la Cuenta de Control establecida en el artículo 5-1 de la presente Ley, junto con una explicación detallada de su evolución, de las desviaciones registradas durante la vigencia anterior y de sus implicaciones para la trayectoria de la deuda pública y el cumplimiento de la regla fiscal.

Este informe se entregará a más tardar el 31 de marzo de cada vigencia fiscal.

En el transcurso de cada vigencia fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará un seguimiento trimestral de la evolución del balance fiscal del Gobierno Nacional Central, evaluando la consistencia del balance registrado trimestralmente con el cumplimiento de los valores mínimos del Balance Primario Neto Estructural establecidos para cada vigencia. Este seguimiento se publicará en un documento técnico que estará disponible para consulta del público en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 77.** Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1473 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 13. Cumplimiento.** En cualquier caso de incumplimiento de la regla fiscal, el Gobierno nacional deberá explicar detalladamente y mediante el informe de que trata el artículo 12 de la presente Ley, las razones del incumplimiento y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la regla fiscal en las siguientes vigencias fiscales. En este caso, el informe del que trata el artículo 12 de la presente Ley deberá ser expuesto por parte del ministro de Hacienda ante una sesión conjunta de las comisiones económicas del Congreso de la República, en la cual también participe el Presidente del Comité Autónomo de la Regla Fiscal exponiendo su pronunciamiento con respecto a este incumplimiento.

**Artículo 78.** Adiciónese un inciso tercero al artículo 8 de la Ley 1473 de 2011, el cual quedará así:

Los niveles de gasto fiscal del Gobierno Nacional Central establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo deben ser plenamente consistentes con aquellos contenidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo expedido en la misma vigencia fiscal, y con aquellos contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación radicado por el Gobierno nacional en julio de esa misma vigencia.

**Artículo 79.** Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 14. Comité Autónomo de la Regla Fiscal.** Créase el Comité Autónomo de la Regla Fiscal como un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tendrá por objeto realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes.

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal estará integrado por siete (7) miembros, de los cuales cinco (5) de ellos corresponderán a miembros expertos, de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas, quienes no podrán ser servidores públicos, y dos (2) corresponderán a los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República, bajo un sistema de alternancia. La conformación del Comité deberá tener representación de la mujer. Los miembros expertos serán designados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, elegidos de una terna que será remitida por el Gerente General del Banco de la República, por un periodo institucional de cuatro (4) años contados a partir de su designación, el cual podrá ser prorrogado por una única vez por un periodo igual al inicial por decisión del Ministro. Una vez esta terna le sea enviada al Ministro de Hacienda y Crédito Público, este contará con un plazo de treinta (30) días calendario para realizar la designación. El Comité elegirá entre sus miembros a su presidente, quien actuará como vocero y quien deberá corresponder a un miembro experto.

La prohibición de ser servidor público aplicable a los miembros expertos del comité, y que se establece en el inciso anterior, no aplica a los profesores de universidades públicas cuya condición de servidores públicos derive exclusivamente de su vinculación docente. Para efectos del artículo 128 de la Constitución Política, los honorarios que estos miembros perciban por su participación en el Comité serán compatibles con su remuneración como profesores, sin perjuicio del régimen de dedicación que les sea aplicable.

El Comité contará con un equipo técnico definido y seleccionado por los miembros del Comité, los cuales serán contratados a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien dispondrá de una apropiación en sus gastos de funcionamiento en su sección presupuestal para este propósito. El número de integrantes del equipo técnico, y su perfil, se determinarán mediante reglamentación del Gobierno nacional de conformidad con las funciones del Comité y el uso eficiente de recursos públicos.

Mediante la apropiación mencionada en el inciso anterior, se financiarán los honorarios de los miembros expertos del Comité, los honorarios de su equipo técnico, los estudios especializados que se requieran para el ejercicio de su objeto y las funciones establecidas en la presente ley, y los demás bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Para cada vigencia fiscal, la apropiación de la que tratan los dos incisos anteriores deberá aumentar frente a la apropiación definitiva de la vigencia fiscal inmediatamente anterior, como mínimo, en un porcentaje equivalente a la variación anual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE para el mes de diciembre de la vigencia fiscal anterior. El Gobierno nacional apropiará los recursos suficientes para el continuo y adecuado cumplimiento de todas las funciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Para dar continuidad a las funciones realizadas por el equipo técnico, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público propenderá por usar vigencias futuras para financiar su contratación, siempre que el monto proyectado se encuentre alineado con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por regla general, el ministro de Hacienda y Crédito Público asistirá a las sesiones del Comité y en ellas contará con voz, pero sin voto. En caso excepcional de inasistencia del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Comité podrá sesionar. El Comité podrá invitar de forma permanente, o por sesión, a las personas que considere pertinentes, con voz, pero sin voto.

En desarrollo de su objeto, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal tendrá las siguientes funciones:

a) Pronunciarse y emitir concepto formal sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo y sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno nacional debe presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley. En este sentido, hará seguimiento a lo largo del año a los resultados de balance fiscal del Gobierno Nacional Central que se registren, y analizará la consistencia de estos resultados con el cumplimiento de las metas establecidas en el artículo 5 de la presente Ley.

b) Pronunciarse sobre las proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal, y sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General.

c) Emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del Gobierno nacional Central.

d) Efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, tales como el Plan Financiero, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Presupuesto General de la Nación y el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que tiene que ver con los recursos del Gobierno nacional.

e) Emitir concepto técnico sobre el cálculo de los ciclos petrolero y económico, usados para la aplicación de la regla fiscal. En el caso del ciclo económico, el Comité Autónomo

de la Regla Fiscal proveerá los insumos técnicos que mediante reglamentación el Gobierno nacional considere necesarios para su cálculo.

f) Pronunciarse públicamente sobre la activación de la cláusula de escape establecida en el parágrafo 5 del artículo 5 de la presente Ley, y sobre cualquier incremento en la duración de la activación de la cláusula de escape o en la magnitud de la desviación máxima incorporada frente a los valores mínimos establecidos para el BPNE, sin perjuicio del concepto previo que debe entregar sobre esta materia al Consejo Superior de Política Fiscal (Confis). Igualmente, deberá realizar seguimiento a la aplicación de la cláusula de escape, en los términos que determine el Gobierno nacional mediante reglamentación.

g) Pronunciarse públicamente sobre los valores mínimos del Balance Primario Neto Estructural que establezca el gobierno nacional, en el marco de las disposiciones del artículo 5 de la presente ley, sin perjuicio del concepto previo que debe entregar sobre esta materia al Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

h) Estimar y enviar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el valor del balance primario neto que se estima es requerido para estabilizar la deuda neta, en los términos establecidos en el parágrafo 2 del artículo 5 de la presente Ley.

i) Pronunciarse, por iniciativa propia, sobre el impacto fiscal de proyectos de ley y de acto legislativo en trámite que, a juicio del Comité, puedan tener un alto impacto sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas o el cumplimiento de la regla fiscal.

j) Pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos de ajuste fiscal establecidos en el artículo 5-2 y en el Parágrafo 6 del artículo 5 de la presente ley.

Los pronunciamientos formales del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán públicos y ampliamente difundidos.

**Parágrafo 1.** Por su asistencia a cada sesión del Comité, los miembros expertos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal recibirán honorarios equivalentes a ciento cincuenta y ocho (158) Unidades de Valor Tributario – UVT. El presidente del Comité Autónomo de la Regla Fiscal recibirá honorarios equivalentes a ciento noventa (190) UVT por sesión asistida. Los miembros expertos serán remunerados por máximo doce sesiones al año, sin perjuicio de que el CARF pueda sesionar más de doce veces en un mismo año.

Esta disposición no aplica a los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República, quienes no recibirán remuneración alguna por su participación en el Comité.

**Parágrafo 2.** En ningún caso, los pronunciamientos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán vinculantes.

**Parágrafo 3.** El Comité Autónomo de la Regla Fiscal, en cumplimiento de sus funciones, podrá solicitar la información que considere pertinente, sin perjuicio de las disposiciones aplicables en materia de reserva legal y en la Ley 1437 de 2011. Las entidades públicas atenderán directamente las solicitudes del Comité dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su recibo. Dicho término podrá prorrogarse por igual término cuando la complejidad de la solicitud lo justifique. En este último caso, la entidad pública correspondiente le informará al Comité la solicitud de esta prórroga y la justificación detrás de su solicitud. Cuando las entidades públicas le suministren información al Comité Autónomo de la Regla Fiscal, le indicarán los términos y condiciones en que se deberá dar manejo a la información, cuando haya lugar a ello.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público suministrará al Comité la información, bases de datos y supuestos que sustentan el Plan Financiero, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el proyecto de Presupuesto General de la Nación y el informe de cumplimiento de la regla fiscal, a más tardar en la fecha de su presentación.

La información en la que reposen datos personales, cuando sea pertinente, será suministrada al Comité de forma anónima o en resúmenes numéricos y estará sujeta a los principios de tratamiento de datos personales en lo que corresponda.

**Parágrafo 4.** En los meses de abril y septiembre de cada año, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal radicará en las comisiones económicas del Congreso de la República un informe sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones, y atenderá a las consultas de dicha instancia legislativa con relación a estos informes.

**Parágrafo 5.** Los conceptos previos no vinculantes emitidos por el CARF deberán ser expuestos ante el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

**Parágrafo 6.** En caso de que el Comité Autónomo de la Regla Fiscal emita un concepto desfavorable sobre los elementos listados a continuación en el presente parágrafo, el Gobierno nacional deberá elaborar en los 15 días calendario siguientes a la formulación de este concepto un documento justificativo de sus decisiones, el cual deberá ser presentado ante las comisiones económicas del Congreso de la República. Es responsabilidad del Comité establecer con claridad los casos en que su concepto es desfavorable. En este mismo plazo, el Comité deberá presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República este concepto. El ministro de Hacienda y Crédito Público y el presidente del Comité Autónomo de la Regla Fiscal deberán

exponer estos documentos ante una sesión conjunta de las comisiones económicas del Congreso de la República.

Los elementos sobre los cuales un concepto desfavorable del Comité Autónomo de la Regla Fiscal activará el mecanismo mencionado en el inciso anterior son los siguientes:

1) Concepto previo sobre las Transacciones de Única Vez contempladas en el parágrafo 4 del artículo 5 de la presente Ley;

2) Concepto formal sobre el Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal;

3) Concepto previo de la desviación frente a las metas del BPNE contemplada en el artículo 5-3 de la presente Ley;

4) Concepto previo frente a la activación de la cláusula de escape, de la que trata el parágrafo 5 del artículo 5 de la presente Ley;

5) Concepto previo frente a la definición por parte del Gobierno Nacional de las metas de valores mínimos del Balance Primario Neto Estructural establecidos en el artículo 5 de la presente Ley;

En caso de que el Comité presente un concepto desfavorable sobre las Transacciones de Única Vez, pondrá este en conocimiento de la Contraloría General de la República.

## CAPÍTULO II. DISPOSICIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD EN MATERIA PENSIONAL

**Artículo 80. Obligaciones de la Nación con el FONPET.** El saldo de las obligaciones de la Nación con el FONPET establecidas en las leyes de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones de todas las vigencias fiscales, de que trata el artículo 13 de la Ley 2468 de 2025, serán pagados por la Nación en diez (10) cuotas anuales iguales a partir del año 2027.

Frente a la obligación del artículo 12 del Decreto Legislativo 444 de 2020, ésta será pagada de conformidad con las condiciones pactadas en el desarrollo del mencionado decreto legislativo.

Las demás obligaciones pendientes de giro al FONPET, con corte a 31 de diciembre de 2026, de que trata el artículo 13 de la Ley 2468 de 2025 serán presupuestadas y pagadas por la Nación en nueve (9) cuotas anuales iguales a partir de la vigencia fiscal 2028.

La distribución y registro de estos recursos en las cuentas de las entidades territoriales procederá una vez se acredite el ingreso efectivo de los recursos.

Los plazos a los que se refiere el presente artículo podrán anticiparse, en caso de que sea necesario, para garantizar el pago de las obligaciones pensionales corrientes a cargo de las entidades territoriales a través del FONPET.

**Artículo 81.** Modifíquese el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999 modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, el cual quedará así:

4. Los Departamentos aportarán al FONPET el diez por ciento (10%) de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales del sector propósito general.

## TÍTULO VI. INSTRUMENTOS DIRIGIDOS A COMBATIR EL CONTRABANDO, LA EVASIÓN Y FORTALECER EL CONTROL FISCAL

### CAPÍTULO I. MEDIDAS PARA EVITAR EL CONTRABANDO Y LA EVASIÓN

**Artículo 82. Política Nacional de Lucha contra la Evasión y el Contrabando.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con la asesoría técnica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), formulará la Política Nacional de Lucha contra la Evasión y el Contrabando dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.

Esta política tendrá como objetivos preservar la seguridad fiscal del Estado, promover la equidad del sistema tributario, garantizar la competencia leal, fomentar la cultura de la contribución y el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, así como fortalecer la seguridad nacional.

Con el fin de desarrollar la Política Nacional de Lucha contra la Evasión y el Contrabando, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) elaborará y publicará en su sitio web el Plan Nacional de Lucha contra la Evasión y el Contrabando, en el mismo término previsto para la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Lucha contra la Evasión y el Contrabando tendrá una vigencia coincidente con el periodo constitucional del Gobierno Nacional.

Sin perjuicio de que la DIAN incorpore otras secciones o información relevante, el Plan deberá incluir las siguientes secciones:

**1. Magnitudes del incumplimiento**: Estimaciones recientes sobre el nivel de evasión tributaria desagregada por los principales impuestos administrados por la DIAN, estimaciones sobre la magnitud del contrabando por sus principales modalidades, dimensiones de las infracciones al régimen cambiario y la magnitud de la cartera asignada por tipologías.

**2. Metas de gestión:** Indicadores y metas de reducción del incumplimiento tributario, aduanero y cambiario para el periodo de vigencia del Plan, así como metas anuales de avance. Durante el primer trimestre de cada año, la DIAN publicará en su sitio web la evaluación sobre la ejecución del Plan correspondiente al año inmediatamente anterior.

**3. Estrategias de lucha contra el incumplimiento:** Descripción de las Estrategias principales que respalden las metas de gestión, incluyendo la morosidad en el pago. Las estrategias previstas solo podrán modificarse mediante estudio técnico justificativo sometido a consideración y aprobación del Comité Técnico de Programas, Campañas y acciones de control de la DIAN.

**4. Soporte financiero, humano y tecnológico:** Identificación de fuentes de financiación y gestiones necesarias en caso de requerir recursos extraordinarios que excedan el presupuesto, la planta de personal o la infraestructura tecnológica de la DIAN.

**Parágrafo.** Reserva de la Información de Control. Estarán bajo reserva legal los sistemas de gestión de riesgos de cumplimiento, los algoritmos de detección y selección de casos, así como los programas, campañas, acciones de control, pruebas piloto y cualquier otro instrumento técnico o analítico desplegado por la DIAN para combatir el incumplimiento tributario, aduanero y cambiario.

**Artículo 83. Comité de Vigilancia Tributario y Aduanero.** El Comité de Vigilancia Tributario y Aduanero tendrá el carácter de órgano consultivo y asesor de la DIAN en materia de facilitación del cumplimiento voluntario, prevención y represión de las infracciones a los regímenes tributario, aduanero y cambiario.

El Comité de Vigilancia Tributario y Aduanero estará conformada por:

1. El Director General de la DIAN, quien presidirá la Comisión.

2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

4. El Ministro de Relaciones Exteriores.

5. El Fiscal General de la Nación.

6. El Director General de la Policía Nacional.

7. El Director General de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

8. El Director General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

9. El Director General del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).

10. El Director General de la Dirección General Marítima (DIMAR).

11. El Superintendente de Transporte.

12. El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

13. El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero.

14. Seis (6) representantes de los gremios de la producción y el comercio legalmente constituidos, designados mediante resolución expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su periodo será coincidente con la vigencia del Plan Nacional de Lucha contra la Evasión y el Contrabando.

La Comisión sesionará ordinariamente dos (2) veces al año: una en el primer trimestre para conocer la evaluación de la ejecución del Plan del año anterior, y otra en el tercer trimestre para revisar los avances de las estrategias en curso y plantear posibles ajustes o recomendaciones de carácter operativo o administrativo. En ambas sesiones, así como en las sesiones extraordinarias se podrán tratar otros asuntos relacionados con la lucha contra la evasión y el contrabando. La Comisión Sesionará de manera extraordinaria por convocatoria de la Secretaría Técnica, previo requerimiento del Presidente.

Las funciones del Comité de Vigilancia Tributario y Aduanero son las siguientes:

a. Presentar recomendaciones o sugerencias ante la Secretaría Técnica para que sean consideradas en la elaboración o ajuste del Plan Nacional de Lucha contra la Evasión y el Contrabando.

b. Conocer los informes anuales de ejecución del Plan, emitiendo observaciones y recomendaciones para optimizar sus niveles de efectividad.

c. En el caso de las entidades públicas que integran la Comisión, desarrollar las actividades tácticas u operativas que se hayan concertado para desplegar las estrategias del Plan.

d. Conformar la terna que se presentará al Presidente de la República para la designación del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, previa evaluación de competencias gerenciales aplicada a los candidatos.

e. Avalar el listado de observadores presentados por los gremios de la producción y el comercio para acompañar los procesos de observación y monitoreo en operaciones aduaneras, en los términos y condiciones previstos por la reglamentación.

f. Darse su propio reglamento.

**Parágrafo 1.** Los integrantes a que se refieren el presente artículo podrán delegar su asistencia únicamente en servidores públicos del segundo nivel jerárquico directivo de la respectiva entidad.

**Parágrafo 2.** La Secretaría Técnica estará a cargo de la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica de la DIAN (o la dependencia que haga sus veces).

**Parágrafo 3.** El Presidente del Comité, a través de la Secretaría Técnica, podrá invitar a las sesiones a otros servidores públicos de la DIAN, representantes de entidades públicas o privadas, o a expertos cuya participación se considere relevante para los temas objeto de deliberación, quienes asistirán con voz, pero sin voto.

**Artículo 84. Cooperación Interinstitucional para combatir la Evasión y el Contrabando.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá solicitar a otras entidades públicas del orden nacional o territorial la suscripción de acuerdos o convenios para el intercambio automatizado de información, a fin de combatir la evasión y el contrabando. Las entidades requeridas para contribuir con este propósito deberán, en el marco de sus competencias, facilitar la suscripción de los correspondientes instrumentos y realizar las gestiones tecnológicas necesarias para garantizar a la DIAN el acceso o entrega oportuna y completa de la información requerida.

**Artículo 85.** Modifíquese el artículo 319 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

> **Artículo 319. Contrabando.** El que introduzca o extraiga mercancías en cuantía superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales, al o desde el territorio colombiano por lugares no habilitados de acuerdo con la normativa aduanera vigente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes objeto del delito.

El que oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero mercancías en cuantía superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales, o las ingrese a zona primaria definida en la normativa aduanera vigente sin el cumplimiento de las formalidades exigidas en la regulación aduanera, incurrirá en la misma pena de prisión y multa descrita en el inciso anterior.

Si las conductas descritas en los incisos anteriores recaen sobre mercancías en cuantía superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, se impondrá una pena de nueve (9) a doce (12) años de prisión y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes objeto del delito.

Se tomará como circunstancias de agravación punitiva, que el sujeto activo tenga la calidad de Usuario Altamente Exportador (Altex), de un Usuario Aduanero Permanente (UAP), o de un Usuario u Operador de Confianza, de un Operador Económico Autorizado (OEA) o de cualquier operador con un régimen especial de acuerdo con la normativa aduanera vigente. Asimismo será causal de mayor punibilidad la reincidencia del sujeto activo de la conducta.

**Parágrafo.** La legalización de las mercancías no extingue la acción penal.

## CAPÍTULO II. MEDIDAS DIRIGIDAS A FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN Y CONTROLTRIBUTARIO

**Artículo 86.** Adiciónese el artículo 21-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 21-2. Reglas generales aplicables a los activos digitales o criptoactivos.** Para efectos de este Estatuto, se entiende por activo digital o criptoactivo toda representación digital e intangible de valor o de derechos, susceptible de valoración económica, que pueda crearse, transferirse o almacenarse electrónicamente mediante tecnologías de registro distribuido o tecnologías equivalentes o similares. Las expresiones activo digital y criptoactivo se entenderán como sinónimas.

El tratamiento tributario de estos activos se sujetará a las siguientes reglas:

1. Activos subyacentes. Cuando un activo digital incorpore o represente jurídicamente derechos sobre un activo subyacente, se aplicará el tratamiento tributario correspondiente a este último en relación con su naturaleza, ubicación, fuente del ingreso, costo fiscal, valor patrimonial, enajenación y demás condiciones tributarias.

La sola referencia al precio o valor de otro activo no implicará, por sí misma, que el activo digital incorpore o represente jurídicamente derechos sobre dicho activo.

2. Fuente del ingreso y ubicación patrimonial. Los ingresos provenientes de la enajenación, a cualquier título, de activos digitales no se considerarán de fuente nacional, salvo cuando estos incorporen o representen jurídicamente derechos sobre un activo subyacente, caso en el cual se aplicarán las reglas de fuente correspondientes a dicho activo.

Para efectos patrimoniales, los activos digitales no se entenderán poseídos en Colombia, salvo cuando incorporen o representen jurídicamente derechos sobre un activo subyacente, caso en el cual su ubicación se determinará conforme a las reglas aplicables a este último.

Estas disposiciones no limitarán la sujeción de los contribuyentes al impuesto sobre la renta y complementarios respecto de sus rentas de fuente extranjera, ni las obligaciones de declaración e información que les correspondan por su patrimonio poseído en el exterior.

3. Ingresos por enajenación. Los ingresos derivados de la enajenación, a cualquier título, de activos digitales estarán sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios de acuerdo con las reglas de sujeción previstas en este Estatuto. Su tratamiento como renta ordinaria o ganancia ocasional se determinará conforme a las disposiciones generales aplicables.

La fuente de los ingresos derivados de actividades distintas de la enajenación de activos digitales se determinará conforme a las disposiciones generales de este Estatuto.

4. Costo fiscal y fungibilidad. El costo fiscal de los activos digitales adquiridos corresponderá a su valor de adquisición, incrementado en las erogaciones directamente atribuibles a su adquisición y puesta en condiciones de utilización o disposición.

Cuando el activo digital sea desarrollado por el contribuyente, su costo fiscal estará constituido por las erogaciones directamente atribuibles a su desarrollo hasta que se encuentre disponible para su utilización o venta, siempre que dichas erogaciones no hayan sido tratadas previamente como costo o deducción.

Para efectos tributarios, los activos digitales serán fungibles cuando sean intercambiables entre sí y tengan características y derechos sustancialmente equivalentes. La utilización de una misma denominación, protocolo, evento o contrato inteligente no determinará, por sí sola, su fungibilidad.

Cuando el contribuyente enajene activos digitales fungibles adquiridos o desarrollados a costos diferentes, el costo fiscal de los activos enajenados se determinará mediante el método de promedio ponderado.

Cuando el activo digital incorpore o represente jurídicamente derechos sobre un activo subyacente, su costo fiscal se determinará conforme a las reglas aplicables a este último.

5. Valor patrimonial. Los activos digitales se declararán por su costo fiscal, determinado conforme a las reglas de adquisición, desarrollo y fungibilidad previstas en este artículo y a las demás disposiciones aplicables de este Estatuto.

Cuando el activo digital incorpore o represente jurídicamente derechos sobre un activo subyacente, se aplicarán las reglas de valoración patrimonial correspondientes a este último.

6. Fluctuaciones de valor. Las fluctuaciones derivadas de la medición contable de activos digitales, así como de activos o pasivos expresados en ellos, no modificarán su valor fiscal

ni generarán ingresos, costos, deducciones o pérdidas por el solo hecho de su reconocimiento contable.

Las diferencias entre su medición contable y fiscal tendrán efectos en el impuesto sobre la renta y complementarios cuando se produzca la transferencia económica del activo o la extinción total o parcial del pasivo, según corresponda. En ese momento, el ingreso, costo, deducción o pérdida se determinará conforme al valor fiscal correspondiente y a las reglas tributarias aplicables a la respectiva operación.
Esta disposición no diferirá el reconocimiento fiscal de rendimientos, remuneraciones u otros ingresos que se realicen conforme a las disposiciones generales de este Estatuto. Cuando el activo digital incorpore o represente jurídicamente derechos sobre un activo subyacente, prevalecerán las reglas de reconocimiento y medición fiscal correspondientes a este último.

7. Fiducia mercantil. Las disposiciones del artículo 102 de este Estatuto serán aplicables, en lo pertinente, a los contratos de fiducia mercantil que comprendan activos digitales o activos o pasivos expresados en ellos. Las fluctuaciones derivadas de su medición contable se sujetarán a las reglas de reconocimiento fiscal previstas en este artículo.

**Parágrafo 1.** Las reglas especiales previstas en este artículo se aplicarán de manera preferente respecto de las disposiciones generales que regulen las mismas materias, sin perjuicio del tratamiento tributario correspondiente a los activos subyacentes. En lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones de este Estatuto.

**Artículo 87.** Modifíquense los parágrafos 1, 2, 3 y 5 y adiciónese un parágrafo 6 al artículo 90-3 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

**Parágrafo 1**. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará cuando las acciones o derechos que se enajenen se encuentren inscritos en una Bolsa de Valores reconocida por una autoridad gubernamental, que cuente con un mercado segundario activo. Lo anterior, siempre que durante los doce (12) meses anteriores a la enajenación de los derechos o acciones éstas no hubieran estado, en ninguna ocasión, concentradas en un mismo beneficiario real en más de un veinte por ciento (20%).

**Parágrafo 2**. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la transferencia indirecta de sociedades o activos ubicados en el territorio nacional, cuando durante los doce (12) meses anteriores a la enajenación el valor de los activos ubicados en Colombia no superó, en ninguna ocasión, del veinte por ciento (20%) del valor en libros, ni el veinte por ciento (20%) del valor comercial, de la totalidad de los activos poseídos por la entidad del exterior enajenada.

En el caso de fusiones y escisiones entre entidades extranjeras, que involucren una enajenación indirecta, se aplicarán las disposiciones del artículo 319-8 del Estatuto Tributario.

**Parágrafo 3**. En caso de incumplimiento de las obligaciones tributarias derivadas de una transferencia indirecta por parte del vendedor, la vinculada en territorio colombiano responderá solidariamente por los impuestos, intereses y sanciones, sin perjuicio del derecho a la acción de repetición contra el vendedor. El comprador será responsable solidario, cuando tenga conocimiento que la operación constituye abuso en materia

tributaria. Se entiende por vinculación lo dispuesto en el artículo 260-1 del Estatuto Tributario.

**Parágrafo 5**. El vendedor que enajena indirectamente el activo subyacente o su vinculado en territorio colombiano deben cumplir con la obligación de presentar las declaraciones tributarias en Colombia. La declaración del impuesto sobre la renta debe ser presentada dentro del mes siguiente a la fecha de enajenación, salvo que el vendedor sea residente fiscal en el país.

**Parágrafo 6.** La enajenación, a cualquier título, de activos digitales que incorporen o representen jurídicamente derechos sobre activos ubicados en el territorio nacional estará sometida a las reglas previstas en este artículo, como si el activo subyacente se hubiera enajenado directamente. Para estos efectos, la naturaleza del ingreso, el costo fiscal, los impuestos aplicables y las demás condiciones tributarias serán los correspondientes al activo subyacente. Las reglas, excepciones y obligaciones formales previstas en este artículo serán aplicables a estas operaciones.

**Artículo 88.** Modifíquese el artículo 616-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 616-4. Proveedores tecnológicos, obligaciones e infracciones.** Será proveedor tecnológico, la persona jurídica habilitada para generar, entregar y/o transmitir la factura electrónica de venta y/o cualquiera de los demás documentos electrónicos que integren el sistema de facturación, en los términos, condiciones, requisitos y mecanismos técnicos y tecnológicos que señale el Gobierno nacional y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

La Administración Tributaria, mediante resolución motivada, habilitará como proveedor tecnológico a quienes cumplan las condiciones y requisitos que sean establecidos.

Son obligaciones e infracciones de los proveedores tecnológicos las siguientes:

1. Los proveedores tecnológicos, deberán cumplir las siguientes obligaciones:

a) Permitir la generación, transmisión y entrega de facturas electrónicas de venta y demás documentos electrónicos que integren el sistema de facturación, ya sean documentos propios o de sus clientes, atendiendo los términos, requisitos, condiciones, características y mecanismos técnicos y tecnológicos exigidos.

b) Cumplir en tiempo y forma con las condiciones, niveles de servicio, disponibilidad, continuidad, interoperabilidad, seguridad, trazabilidad, consulta y demás condiciones operativas que para el efecto señale la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

c) Garantizar y atender las disposiciones jurídicas relacionadas con la confidencialidad, disponibilidad, protección de datos personales, reserva tributaria y seguridad de la información.

d) Mantener, durante la vigencia de la habilitación o renovación, las condiciones y requisitos exigidos para actuar como proveedor tecnológico.

e) Abstenerse de promover, facilitar, permitir y/o utilizar maniobras fraudulentas o engañosas, relacionadas con la generación, transmisión, validación, entrega, consulta o trazabilidad de la factura electrónica de venta y demás documentos electrónicos que integren el sistema de facturación, que resulten en operaciones inexistentes, inexactas, simuladas, ficticias o en cualquier otra figura que pueda utilizarse como instrumento de evasión, elusión o aminoración de la carga tributaria.

f) Prestar a sus clientes el soporte técnico y funcional relacionado con la implementación, operación, generación, transmisión, validación cuando sea exigible, expedición y entrega de la factura electrónica y/o demás documentos electrónicos que integren el sistema de facturación, de manera oportuna y adecuada, conforme con las condiciones y niveles de servicio que para el efecto señale la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

g) Garantizar la disponibilidad de los servicios de infraestructura tecnológica que soportan la operación como proveedor tecnológico.

h) Garantizar la fácil interoperabilidad con otros proveedores tecnológicos y obligados a facturar o a generar documentos electrónicos del sistema de facturación, de acuerdo con lo señalado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

i) Abstenerse de permitir la generación, impresión, entrega, exhibición, remisión o puesta a disposición de documentos que no hagan parte del sistema de facturación y que simulen, sustituyan o den la apariencia de factura de venta, documento equivalente o cualquiera de los documentos electrónicos que integran el sistema de facturación, o que induzcan a error a los adquirentes de bienes o servicios sobre su naturaleza tributaria, sin el respectivo aviso de que no corresponden a documentos electrónicos validados por la DIAN, cuando dicha validación sea exigible, o sin implementar las medidas de control dentro de sus sistemas para tal fin.

j) Establecer e implementar las medidas tecnológicas necesarias para evitar que, a través de sus sistemas, los facturadores generen, transmitan, expidan o entreguen documentos electrónicos del sistema de facturación sin validación previa cuando esta sea exigible, o sin el cumplimiento de los términos, requisitos, condiciones y mecanismos técnicos y tecnológicos establecidos por la DIAN.

2. Los proveedores tecnológicos, incurrirán en infracción tributaria cuando realicen cualquiera de las siguientes conductas:

a) No trasmitir a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) las facturas electrónicas de venta o demás documentos electrónicos del sistema de facturación generadas y entregadas, ya sean propias o de sus clientes, cuando dicha transmisión sea exigible.

b) Generar, transmitir y/o entregar facturas electrónicas de venta o demás documentos electrónicos del sistema de facturación, sin el cumplimiento de los términos, requisitos, condiciones, características o mecanismos técnicos e informáticos exigidos.

c) Incumplir las condiciones, ~~y~~ niveles de servicio, disponibilidad, continuidad, interoperabilidad, seguridad, trazabilidad, consulta y demás condiciones operativas que para el efecto señale la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

d) Violar las disposiciones jurídicas relacionadas con la confidencialidad, integridad, disponibilidad, protección de datos personales, tributaria o seguridad reserva de la información.

e) Haber obtenido la habilitación o renovación como proveedor tecnológico, mediante información, documentos, medios o soportes falsos, inexactos o fraudulentos.

f) No mantener durante la vigencia de la habilitación o renovación, alguna de las condiciones y requisitos exigidos para actuar proveedor tecnológico.

g) Promover, facilitar, permitir y/o utilizar maniobras fraudulentas o engañosas relacionadas con la generación, entrega, consulta o trazabilidad de la factura electrónica de venta o demás documentos electrónicos del sistema de facturación, que resulten en operaciones inexistentes, inexactas, simuladas o ficticias, o que sirvan como instrumento de evasión, elusión o aminoración de la carga tributaria.

h) Transmitir con conocimiento documentos electrónicos del sistema de facturación que no correspondan a operaciones reales, o que correspondan a operaciones inexistentes, simuladas, ficticias o inexactas.

i) No prestar a sus clientes el soporte técnico y funcional relacionado con la implementación, operación, generación, transmisión, expedición y entrega de la factura electrónica de venta o de los demás documentos electrónicos que integran el sistema de facturación, de manera oportuna y adecuada, conforme con las condiciones y niveles de servicio que para el efecto señale la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

j) No garantizar la disponibilidad de los servicios de infraestructura tecnológica que soportan su operación como proveedor tecnológico.

k) No garantizar la fácil interoperabilidad con otros proveedores tecnológicos y con los obligados a facturar o a generar documentos electrónicos del sistema de facturación, de acuerdo con lo señalado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

l) Permitir la generación, transmisión, expedición o entrega de documentos electrónicos del sistema de facturación sin el cumplimiento de los términos, requisitos, condiciones o mecanismos técnicos y tecnológicos exigidos.

m) Permitir la generación, impresión, entrega, exhibición, remisión o puesta a disposición de documentos que no hagan parte del sistema de facturación y que simulen, sustituyan o den la apariencia de factura de venta, documento equivalente o cualquiera de los documentos electrónicos que integran el sistema de facturación, o que induzcan a error a los adquirentes de bienes o servicios sobre su naturaleza tributaria, sin el respectivo aviso de que no corresponden a documentos electrónicos validados por la DIAN, o sin implementar las medidas de control dentro de sus sistemas para tal fin.

n) No establecer o no implementar las medidas tecnológicas necesarias para evitar que, a través de sus sistemas, los facturadores generen, transmitan, expidan o entreguen documentos electrónicos del sistema de facturación sin validación previa cuando esta sea

exigible, o sin el cumplimiento de los términos, requisitos, condiciones y mecanismos técnicos y tecnológicos establecidos por la DIAN.

**Artículo 89.** Modifíquese el artículo 618-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 618-1. Premio fiscal.** La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— podrá realizar rifas, sorteos o concursos en desarrollo del Premio Fiscal, con el propósito de incentivar la exigencia y expedición de los documentos del sistema de facturación y promover el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Podrán participar las personas naturales identificadas como adquirentes en facturas electrónicas de venta o documentos equivalentes electrónicos que cumplan los requisitos legales y reglamentarios. La participación será gratuita y podrá efectuarse automáticamente con base en la información que repose en los sistemas de la DIAN, previa verificación de las condiciones de elegibilidad.

El Director General de la DIAN establecerá, mediante resolución, las condiciones técnicas y operativas del Premio Fiscal, incluidos los requisitos de participación; los documentos y períodos elegibles; las exclusiones y los límites de participación; la periodicidad de los eventos; la cantidad, naturaleza y cuantía de los premios; los mecanismos de asignación y selección; la conformación de listas de suplentes; y los procedimientos de publicidad, notificación, aceptación, entrega y disposición de los premios no reclamados, los cuales, de no ser adjudicados, podrán hacer parte del presupuesto de funcionamiento de la Entidad.

Los premios podrán consistir en dinero o en especie. Exclusivamente para el Premio Fiscal regulado en este artículo, se autoriza la entrega de premios en dinero y no se requerirá autorización de Coljuegos ni habrá lugar al pago de derechos de explotación o gastos de administración a dicha entidad.

Los premios y los gastos de operación se financiarán con cargo a las apropiaciones incorporadas en el presupuesto de la DIAN, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La realización de los eventos estará sujeta a la disponibilidad presupuestal y al cumplimiento de las normas presupuestales.

La DIAN implementará mecanismos de prevención y detección del fraude, cruces de información y controles sobre operaciones inexistentes, documentos anulados, duplicidades y conflictos de interés. Los mecanismos de selección deberán ser trazables y contar con verificación independiente. El tratamiento de la información observará las normas sobre protección de datos personales, seguridad de la información y reserva tributaria. La DIAN divulgará las condiciones y resultados del programa a través de sus canales institucionales y podrá coordinar su difusión con los medios públicos de comunicación.

Los premios obtenidos en las rifas, sorteos o concursos realizados en virtud del Premio Fiscal no constituyen renta ni ganancia ocasional.

**Parágrafo.** La DIAN podrá habilitar una modalidad de participación para las personas naturales que, respecto de adquisiciones de bienes o servicios realizadas por ellas,

reporten la omisión de expedir la factura de venta o el documento equivalente legalmente exigible.

La asignación de la participación requerirá la identificación del adquirente y del proveedor, la individualización de la operación y el aporte de elementos que permitan verificarla. La DIAN deberá comprobar previamente la realización de la operación, la obligación de expedir el documento y su omisión, teniendo en cuenta las excepciones y las reglas sobre contingencias aplicables. La sola presentación del reporte no otorgará derecho a participar.

Solo podrá asignarse una participación por cada operación verificada, sin acumulación con la correspondiente al documento que posteriormente se expida por esa misma operación. No se admitirán operaciones simuladas ni omisiones concertadas con el proveedor para obtener el incentivo. La resolución establecerá límites por participante y período y controles para evitar la duplicidad de reportes y el fraccionamiento artificial de operaciones.

Esta verificación tendrá efectos exclusivos para la participación en el Premio Fiscal y no sustituirá el procedimiento ni las garantías exigibles para imponer sanciones tributarias. La falta de acreditación de los requisitos de participación no constituirá, por sí sola, prueba de falsedad del reporte.

**Artículo 90.** Modifíquese el artículo 652 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

**Artículo 652. Sanción por expedir factura de venta o documento equivalente sin requisitos.** Quienes, estando obligados a expedir factura de venta o documento equivalente, lo hagan sin el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 617 y 616-1 del Estatuto Tributario y sus reglamentos, incurrirán en una sanción del cinco por ciento (5%) del valor de las operaciones facturadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, sin exceder de 3.500 UVT.

Cuando la sanción a que se refiere el presente artículo se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad a sancionar, quien tendrá un término de diez (10) días para responder.

**Parágrafo 1**. Cuando exista reincidencia, la sanción aumentará en dos puntos porcentuales (2pp) sobre el valor de las operaciones facturadas sin el cumplimiento de los requisitos y no será aplicable el límite previsto en el inciso primero de este artículo.

Para efectos de este parágrafo, habrá reincidencia siempre que el sancionado, por acto administrativo en firme, cometiere una nueva infracción en la misma conducta dentro de los dos (2) años siguientes al día en el que cobre firmeza el acto en sede administrativa por medio del cual se impuso la sanción,

**Parágrafo 2**. Esta sanción también procederá cuando en la factura no aparezca el NIT con el lleno de los requisitos legales.

**Artículo 91.** Modifíquese el artículo 652-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Articulo 652-1. Sanción por no facturar**. Quienes estando obligados a expedir factura o documento equivalente no lo hagan, incurrirán en una sanción que será la mayor entre:

1. El cinco por ciento (5%) del total de los ingresos netos del contribuyente obtenidos en el mes anterior a la fecha en que se incurrió en el hecho sancionable, o

2. El cinco por ciento (5%) de la mediana de los ingresos netos de la actividad económica (CIIU) principal a la que pertenece el contribuyente.

**Parágrafo 1.** La DIAN, a más tardar a 31 de diciembre de cada año, expedirá un acto administrativo donde determinará la mediana de los ingresos netos mensuales por actividad económica de acuerdo con el código CIIU, a partir de la información de las declaraciones del impuesto sobre la renta presentadas en cada año calendario.

**Parágrafo 2**. Cuando la sanción a que se refiere el presente artículo se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad a sancionar, quien tendrá un término de diez (10) días para responder.

**Parágrafo 3**. Cuando exista reincidencia, el porcentaje de la sanción será del siete por ciento (7%).

Para efectos de este parágrafo, habrá reincidencia siempre que el sancionado, por acto administrativo en firme, cometiere una nueva infracción en la misma conducta dentro de los dos (2) años siguientes al día en el que cobre firmeza el acto en sede administrativa por medio del cual se impuso la sanción.

**Artículo 92.** Modifíquese el artículo 653 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 653. Constancia de la no expedición de facturas o documentos equivalente o expedición sin el lleno de los requisitos**. Cuando sobre las transacciones respecto de las cuales se debe expedir factura de venta o documento equivalente, no se cumpla con esta obligación o se cumpla sin el lleno de los requisitos establecidos en la ley o en la reglamentación, el funcionario comisionado por el área de fiscalización, que haya constatado la infracción de manera presencial, virtual o acudiendo a cualquier medio probatorio, dará fe del hecho consignándolo en un acta. El acta deberá contener las descripciones del hecho y las explicaciones que haya aducido quien realizó la operación sin expedir la factura o documento equivalente o sin el lleno de los requisitos.

En cualquier caso, en la etapa de discusión posterior no se podrán aducir explicaciones distintas de las consignadas en la respectiva acta.

**Artículo 93.** Modifíquese el artículo 657 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 657. Sanción de clausura del establecimiento**. La administración podrá imponer la sanción de clausura o cierre del establecimiento de comercio, oficina, consultorio y, en general, del sitio donde se ejerza la actividad, profesión u oficio, mediante la imposición de sellos oficiales que contendrán la leyenda "CERRADO POR LA DIAN" en los siguientes casos:

1. Por un término de tres (3) días, cuando se establezca que el contribuyente emplea sistemas electrónicos de los que se evidencie la supresión de ingresos y/o de ventas, lleva doble contabilidad, doble facturación o que una factura o documento equivalente, expedido por el contribuyente, no se encuentra registrado en la contabilidad ni en las declaraciones tributarias.

2. Por un término de treinta (30) días, cuando las materias primas, activos o bienes que forman parte del inventario, o las mercancías recibidas en consignación o en depósito, sean aprehendidas por violación al régimen aduanero vigente. En este evento, la sanción se aplicará en el mismo acto administrativo de decomiso y se hará efectiva dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha de firmeza de este. La clausura se acompañará de la imposición de sellos oficiales que contengan la leyenda "CERRADO POR EVASION y CONTRABANDO". Esta sanción no será aplicable al tercero tenedor de buena fe, siempre y cuando ello se pruebe.

3. Por un término de tres (3) días, cuando el agente retenedor o el responsable del impuesto sobre las ventas-IVA o del impuesto nacional al consumo, o el responsable del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, o del impuesto nacional al carbono, se encuentre en omisión de la presentación de la declaración o en mora de la cancelación del saldo a pagar, superior a tres (3) meses contados a partir de las fechas de vencimiento para la presentación y pago establecidas por el Gobierno Nacional. No habrá lugar a la clausura del establecimiento para aquellos contribuyentes cuya mora se deba a la existencia de saldos a favor pendientes de compensar, siempre que se hubiere presentado la solicitud de compensación en los términos establecidos por la ley; tampoco será aplicable la sanción de clausura, siempre que el contribuyente declare y pague. Los eximentes de responsabilidad previstos en el artículo 665 de este Estatuto se tendrán en cuenta para la aplicación de esta sanción, siempre que se demuestre tal situación en la respuesta al pliego de cargos.

4. Por un término de tres (3) días, cuando se establezca la no adopción o el incumplimiento de sistemas técnicos de control.

**Parágrafo 1.** Cuando el lugar clausurado fuere adicionalmente casa de habitación, se permitirá el acceso de las personas que lo habitan, pero en él no podrán efectuarse operaciones mercantiles ni el desarrollo de la actividad, profesión u oficio por el tiempo que dure la sanción y, en todo caso, se impondrán los sellos correspondientes.

**Parágrafo 2.** La sanción a que se refiere el presente artículo se impondrá mediante resolución, previo traslado de cargos a la persona o entidad infractora, quien tendrá un término de diez (10) días para responder. Salvo lo previsto en el numeral 2 de este artículo, la sanción se hará efectiva dentro de los diez (10) días siguientes al agotamiento en sede administrativa.

**Parágrafo 3.** Sin perjuicio de las sanciones de tipo policivo en que incurra el contribuyente, responsable o agente retenedor cuando rompa los sellos oficiales o por cualquier medio abra o utilice el sitio o sede clausurado durante el término de la clausura, se incrementará el término de clausura al doble del inicialmente impuesto.

Esta ampliación de la sanción de clausura se impondrá mediante resolución, previo traslado de cargos por el término de diez (10) días para responder.

**Parágrafo 4.** Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, las autoridades de policía deberán prestar su colaboración cuando los funcionarios competentes de la administración tributaria así lo requieran.

**Parágrafo 5.** Se entiende por doble facturación la expedición de dos o más facturas por un mismo hecho económico, aun cuando alguna de estas no cumpla con los requisitos formales del artículo 617 y 616-1 y sus normas reglamentarias, y sin que importe su denominación ni el sistema empleado para su emisión.

Se entiende por sistemas electrónicos de los que se evidencie la supresión de ingresos y/o de ventas la utilización de técnicas simples de captura automatizadas e integradas en los sistemas POS valiéndose de programas informáticos, tales como Phantomware -software instalado directamente en el sistema POS o programas Zapper -programas externos grabados en dispositivos USB, a partir de los cuales se evita que algunas operaciones tales como reembolsos, anulaciones y otras transacciones negativas, aparezcan en el informe o en el historial, se evita que algunas operaciones tales como reembolsos, anulaciones y otras transacciones negativas, se sumen a los totales finales, se reinicializa en cero o en algunos casos, en una cifra especifica, los totales finales y otros contadores, genera que ciertos artículos no aparezcan en el registro o en el historial, se borran selectivamente algunas transacciones de venta, o se imprimen informes de venta omitiendo algunas línea

**Parágrafo 6.** En todos los casos, si el contribuyente objeto de esta sanción se acoge y paga la siguiente sanción, la Administración Tributaria se abstendrá de decretar la clausura del establecimiento, así:

1. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 1, una sanción pecuniaria equivalente al diez (10%) de los ingresos operacionales totales del contribuyente obtenidos en el mes anterior a la fecha en que incurrió en el hecho sancionable.

2. Para efectos de lo dispuesto en los numerales 2 y 3, una sanción pecuniaria equivalente al quince por ciento (15%) de los ingresos operacionales totales del contribuyente obtenidos en el mes anterior a la fecha en que incurrió en el hecho sancionable.

3. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 4, una sanción pecuniaria equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos operacionales totales del contribuyente obtenidos en el mes anterior a la fecha en que incurrió en el hecho sancionable.

**Parágrafo 7.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales informará en su página web las sanciones de clausura del establecimiento que sean anuladas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**Parágrafo 8.** Tratándose de operadores de juegos de suerte y azar por internet, en el territorio nacional o desde el exterior, en los eventos previstos en el numeral 4 de este artículo, la DIAN ordenará el bloqueo del acceso desde Colombia a los sitios web del operador, en lugar de la clausura del establecimiento. Los proveedores de redes y servicios

de telecomunicaciones que suministren acceso a internet deberán garantizar la medida. El bloqueo se sujetará al procedimiento, duración y condiciones previstos en este artículo.

**Artículo 94.** Adiciónese el artículo 823-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 823-1. Mecanismos de recuperación anticipada de cartera tributaria, aduanera y cambiaria.** Con el objeto de fortalecer la liquidez fiscal, optimizar el recaudo tributario y mejorar la recuperación de cartera tributaria, aduanera y cambiaria, autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para implementar, con sustento en el modelo de gestión del riesgo de cumplimiento de la entidad y respecto de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias cuya administración y cobro le competan, mecanismos de monetización, operaciones de factoring, titularización, cesión de derechos económicos y los demás instrumentos financieros autorizados por la ley destinados a la recuperación anticipada de la cartera tributaria, aduanera y cambiaria de difícil cobro.

Estas operaciones no implicarán la transferencia o renuncia de las facultades de fiscalización, determinación, discusión y cobro de los tributos, las cuales continuarán siendo competencia de la DIAN, de conformidad con los artículos 684, 688, 691, 721, 823 y 824 de este Estatuto y las demás disposiciones que regulan sus competencias en materia tributaria, aduanera y cambiaria. La DIAN, a través de resolución, establecerá las condiciones y plazos de la puesta en marcha de los mecanismos acá previstos.

La utilización de los mecanismos acá previstos después del agotamiento del procedimiento previsto para el cobro de la cartera no dará lugar a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

**Artículo 95. Solución de controversias originadas en cambios de interpretación oficial.** La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— podrá transar las obligaciones en discusión y conciliar los procesos judiciales relacionados con tributos aduaneros causados en la importación de combustibles líquidos derivados del petróleo de que trata el artículo 2 de la Ley 39 de 1987 respecto declaraciones de importación presentadas hasta el 31 de diciembre de 2025.

**1.** Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, deberán cumplirse las siguientes condiciones:

**1.1.** Que la controversia verse sobre la interpretación de las disposiciones que determinan elementos esenciales del tributo aduanero.
**1.2.** Que existan conceptos expedidos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— relacionados con los elementos de la obligación tributaria y que se hayan reconsiderado o modificado con posterioridad al momento de presentar las respectivas declaraciones o realizar las actuaciones objeto de controversia.
**1.3.** Que el valor de las obligaciones objeto de discusión supere dos millones (2.000.000) de unidades de valor tributario —UVT— al momento de la determinación de la obligación.
**1.4.** Que a la entrada en vigencia de la presente ley, el solicitante tenga una actuación administrativa en curso o haya presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos proferidos por la Unidad Administrativa Especial Dirección de

Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN, sin que exista sentencia o decisión judicial en firme que le ponga fin al respectivo proceso.

**1.5.** Que la actuación del obligado esté sustentada en hechos y cifras completos y verdaderos, sin que medie ocultamiento, fraude o simulación.

**2.** Para establecer el valor de la obligación objeto de la transacción o conciliación, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios:

**2.1.** El obligado podrá acogerse a la totalidad de la interpretación oficial que le resulte más favorable entre las que estuvieron publicadas y vigentes al momento de presentar las respectivas declaraciones o realizar las actuaciones objeto de controversia para establecer el valor del tributo objeto de la transacción o conciliación, siempre que dicha interpretación sea aplicable a los presupuestos que dieron origen a la obligación. No podrán aplicarse apartes de interpretaciones diferentes para determinar elementos de una misma obligación. El valor del tributo que resulte de aplicar la interpretación acogida, una vez descontados los pagos ya efectuados por las mismas operaciones, si los hubiere, constituirá la obligación exigible objeto de transacción o conciliación.

**2.2.** Sobre el valor de la obligación exigible objeto de transacción o conciliación, se liquidarán intereses de mora a la tasa del cuatro punto cinco por ciento (4.5%) anual calculados hasta la fecha de pago efectivo.

**2.3.** Se podrá transar o conciliar el 85% del valor de las sanciones impuestas por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN.

**2.4.** No habrá lugar al pago de las sanciones cuando su imposición se derive de una interpretación razonable en la apreciación o interpretación del derecho aplicable, siempre que la actuación del obligado esté sustentada en hechos y cifras completos y verdaderos, sin que medie ocultamiento, fraude o simulación.

**3.** El interesado deberá presentar la solicitud de transacción o conciliación, según corresponda, ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Dicha solicitud deberá contener la siguiente información:

**3.1.** Nombre y Número de Identificación Tributaria (NIT) del importador, usuario aduanero, deudor solidario o subsidiario, garante o agente oficioso, indicando la calidad en que actúa.

**3.2.** Identificación del expediente y acto administrativo sobre el cual se solicita la terminación por transacción.

**3.3.** Identificación de los valores a transar por concepto de sanciones, actualizaciones e intereses, según sea el caso anexando los documentos soporte correspondientes.

**3.4.** Aportar prueba de pago o de la facilidad de pago aprobada de los tributos aduaneros, sanciones e intereses, según corresponda y que sean objeto de transacción.

**3.5.** En caso de que se pretenda extinguir la obligación mediante el mecanismo de compensación de saldos a favor del contribuyente, adjuntar prueba de la solicitud respectiva.

Para verificar los pagos realizados por el solicitante o la facilidad de pago, el área en la que se esté adelantando el trámite de la transacción solicitará al área de cobranzas competente la expedición de una certificación en la que consten los valores pagados u objeto de facilidad de pago. La certificación deberá emitirse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes contados desde la presentación de la solicitud de transacción.

Para efectos de establecer la procedencia de la transacción sobre obligaciones en discusión en sede administrativa, el área de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en donde se encuentre el proceso administrativo verificará el cumplimiento de los requisitos indicados en este artículo, y de encontrarlos cumplidos suscribirá el acta de transacción con el solicitante y expedirá el acto administrativo que da por terminado el proceso administrativo.

La terminación soportada en la transacción que pone fin a la actuación administrativa prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y con su cumplimiento se entenderá extinguida la obligación por la totalidad de las sumas en discusión.

En los eventos en que se hubiere presentado demanda, será el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales — DIAN el que determine la procedencia de la solicitud. El acta que dé lugar a la conciliación se someterá a aprobación del juez administrativo o ante la respectiva corporación de lo Contencioso-Administrativo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su suscripción, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales. La sentencia o auto que apruebe la conciliación prestará mérito ejecutivo, de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y hará tránsito a cosa juzgada.

**Parágrafo 1.** Los procesos administrativos en curso, incluida la acción de cobro, se suspenderán hasta que se decida sobre la solicitud de transacción o conciliación y se suscriba el acta correspondiente. Los procesos estarán suspendidos desde la radicación de la solicitud respectiva.

**Parágrafo 2**. Para extinguir las obligaciones a las que se refiere este artículo se podrá utilizar el mecanismo de compensación de saldos a favor del contribuyente generados en las declaraciones de impuestos del orden nacional administrados por la DIAN. En este evento se tendrá en cuenta lo siguiente:

**a.** Presentar la solicitud de compensación a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**b.** La solicitud de compensación por las obligaciones de que trata el presente artículo se aplicará de manera preferente frente a las demás obligaciones a cargo del usuario aduanero.

Cuando el valor del saldo a favor solicitado en compensación sea inferior al valor total de la obligación de que trata el presente artículo, incluidos los tributos aduaneros, sanciones e intereses, el administrado deberá proceder al pago faltante dentro de los once (11) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Si vencido el anterior término no se ha pagado el faltante, se entenderá incumplido el pago. En consecuencia, se levantará la suspensión de la acción de cobro o de la actuación administrativa.

Cuando la resolución que reconozca los saldos a favor no compense la totalidad de la obligación de que trata el presente artículo, incluidos los tributos aduaneros, sanciones e intereses, el administrado deberá proceder al pago faltante dentro de los once (11) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Si vencido el anterior término no se ha pagado el

faltante, se entenderá incumplido el pago. En consecuencia, se levantará la suspensión de la acción de cobro o de la actuación administrativa.

Cuando el interesado incumpla con las condiciones aquí previstas, los procedimientos administrativos continuarán su curso y los dineros pagados serán imputados a la obligación objeto de discusión hasta que el acto administrativo quede ejecutoriado, sin perjuicio de la procedencia de la solicitud de devolución en caso de que en sede judicial el fallo definitivo sea a favor del interesado.

**Parágrafo 3.** El capital y los intereses determinados conforme a este artículo podrán pagarse mediante una facilidad de pago aprobada por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN. Esta podrá concederse hasta por diez (10) años, con las garantías suficientes y las condiciones definidas por el artículo 814 del Estatuto Tributario. Cuando el plazo exceda de cinco (5) años, requerirá autorización del Director de Gestión de Impuestos de la Unidad administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Cuando los beneficiarios de estas facilidades soliciten devoluciones y/o compensaciones ante la DIAN, el veinte por ciento (20%) de los valores solicitados en devolución y/o compensación será compensado contra las obligaciones contenidas en la facilidad de pago otorgada de acuerdo con lo previsto en este Parágrafo. En este evento no aplicará lo previsto en el artículo 861 del Estatuto Tributario. En todo caso, el contribuyente podrá autorizar un porcentaje mayor de compensación.

Podrán aplicarse a la obligación los saldos a favor susceptibles de devolución o compensación, de conformidad con las reglas legales pertinentes. El acuerdo y el acto administrativo o providencia que lo apruebe prestarán mérito ejecutivo por las sumas reconocidas.

**Parágrafo 4.** El impuesto sobre las ventas (IVA) pagado con ocasión de lo previsto en este artículo podrá ser tratado como un impuesto descontable en la siguiente declaración de IVA que presente el contribuyente con posterioridad al pago o a la ejecutoria de la resolución que resuelve la devolución y/o compensación de las obligaciones controvertidas. Si el contribuyente solicitó una facilidad de pago que excede de los cinco (5) años, el impuesto sobre las ventas (IVA) pagado con ocasión de esta transacción o conciliación podrá ser tratado como un impuesto descontable en los mismos bimestres en los que se efectúe o se entienda efectuado el pago en cuotas iguales en las siguientes declaraciones bimestrales que presente el contribuyente con posterioridad al pago efectivo, durante el tiempo que dure la facilidad de pago. Sin embargo, en este caso, si el descuento genera un saldo a favor, este podrá solicitarse solo si el descuento fue efectivamente pagado. En caso contrario, deberá imputarse en los siguientes bimestres.

**Parágrafo 5.** Cuando se incumpla la facilidad de pago, se aplicará el procedimiento previsto en el artículo 814-3 del Estatuto Tributario y se reliquidarán los intereses moratorios sobre aquellas obligaciones insolutas a la tasa de interés moratorio vigente, según lo previsto en el artículo 635 del Estatuto Tributario.

Las obligaciones transadas o conciliadas y que quedaron sin pago total o parcial, pierden el beneficio de la sanción reducida, debiendo la DIAN reliquidar la sanción correspondiente.

Si el valor del IVA se utilizó en una declaración del impuesto sobre las ventas, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del Parágrafo 4 del presente artículo, se declarará como

mayor valor del impuesto generado en cualquiera de los periodos del año gravable en que se decretó el incumplimiento o mediante liquidación oficial de revisión sobre el último bimestre del año en que se decretó el incumplimiento.

**Parágrafo 6.** Las agencias de aduanas que hayan actuado como declarantes en las operaciones de importación de combustibles líquidos derivados del petróleo de que trata el artículo 2o de la Ley 39 de 1987, podrán acogerse en las diferentes etapas previstas en el presente artículo, cumpliendo con los requisitos correspondientes, en el que conste que acepta los hechos objeto de discusión y acredite la liquidación y pago del cero punto uno por ciento (0.1%) sin perjuicio de la aplicación de los tratamientos de allanamiento y reducción previstos en esta ley, respecto de la sanción impuesta. En todo caso las sanciones acumuladas por los hechos previstos en este artículo para las agencias de aduanas no podrán exceder de quince mil Unidades de Valor Tributario (15.000 UVT).

**Parágrafo 7.** Las declaraciones presentadas o los pagos realizados con fundamento en lo aquí previsto, consolida y termina la situación jurídica del importador o la agencia de aduanas.

**Parágrafo 8.** Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Someterse a lo previsto en este artículo no se enmarca en el artículo 6o de la Ley 610 de 2000.

**Parágrafo 9.** Los contribuyentes que hayan suscrito con la DIAN o hayan presentado una solicitud de suscripción de transacción de obligaciones en discusión en los términos del artículo 113 de la Ley 2586 de 2026 y que a la fecha de expedición de la presente ley, cumplan con los requisitos establecidos en este artículo, podrán solicitar a la DIAN la terminación de la transacción inicialmente suscrita u objeto de solicitud y en su lugar, acogerse al mecanismo de solución de controversias originadas en cambios de interpretación oficial previsto en este artículo. En caso de que el contribuyente hubiera efectuado pagos a favor de la DIAN con ocasión de la transacción, podrá imputarlos al mecanismo de solución de controversias y pagar el saldo insoluto, si lo hubiera. Pero si el pago a favor de la DIAN con ocasión de la transacción resultare mayor que el pago que tuviera que hacer al acogerse al mecanismo de solución de controversias, procederá la devolución del saldo a favor del contribuyente.

**Artículo 96. Facultades extraordinarias para el fortalecimiento institucional de la administración tributaria, aduanera y cambiaria.** Con el propósito de fortalecer institucionalmente a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— y asegurar que cuente con los medios idóneos para la recaudación, fiscalización, liquidación, discusión y cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— y la regulación de la administración y gestión de su talento humano, contenidos en el Decreto Ley 927 de 2023.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— presentará, un año después de vencidas estas facultades, un informe ante las Comisiones Terceras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que dé cuenta del

ejercicio de las facultades y del avance del proceso de fortalecimiento institucional de que trata este artículo.

**Artículo 97. Principios de economía, eficiencia y eficacia en las actuaciones de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—.** Para optimizar los recursos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— en las actividades destinadas a realizar inteligencia tributaria, aduanera y cambiaria, promover el cumplimiento voluntario, obtener un mayor recaudo y combatir las conductas relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones administradas por la Entidad, el Director General definirá, a través de Resolución, la política para seleccionar, iniciar, priorizar, continuar y cerrar los procesos y actuaciones administrativas a cargo de la DIAN, así como para ejercer el deber de denuncia y el medio de control de reparación directa de que trata el artículo 59 de la Ley 2195 de 2022.

La política podrá considerar, entre otros criterios, la naturaleza, cuantía, antigüedad y reiteración de las conductas; el nivel de riesgo; el potencial de recaudo o recuperación de recursos públicos; el impacto económico o social; la probabilidad razonable de éxito; la capacidad operativa de la Entidad; y el costo de oportunidad asociado a la actuación administrativa.

**Artículo 98.** Adiciónese el parágrafo 2 al artículo 402 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

> **Parágrafo 2.** La acción penal prevista en este artículo procederá respecto de aquellas conductas cuya cuantía, individualmente considerada, sea igual o superior a ciento cincuenta y nueve (159) UVT. Las conductas cuya cuantía no alcance dicho umbral no serán objeto de denuncia penal, sin perjuicio de las acciones de cobro administrativo a que haya lugar.

## CAPÍTULO III. MEDIDAS EN MATERIA DE ALIVIOS TRIBUTARIOS

**Artículo 99. Facilidad de pago abreviada.** Los sujetos de obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— podrán solicitar hasta el treinta (30) de junio de 2027 facilidades de pago respecto de obligaciones que se encuentren en mora al treinta (30) de septiembre de 2026, hasta por doce (12) meses sin garantía, cuando se cumplan las condiciones previstas en el inciso segundo del artículo 814 del Estatuto Tributario. En los demás casos se exigirá garantía suficiente conforme al mismo artículo.

El solicitante deberá pagar como mínimo el diez por ciento (10%) del total a pagar, determinado con aplicación de las reducciones previstas en los artículos siguientes, a más tardar al presentar la solicitud. El saldo se pagará en cuotas mensuales dentro del plazo concedido, contado desde la ejecutoria del acto que otorgue la facilidad.

**Parágrafo 1.** Lo dispuesto en este artículo también será procedente respecto de las facilidades de pago que se suscriban en procesos concursales respecto de las obligaciones consideradas como gastos de administración, con sujeción a las reglas del respectivo proceso.

**Parágrafo 2.** Para la liquidación de los intereses de las obligaciones incluidas en las facilidades de pago previstas en este artículo, la tasa de interés moratoria del artículo 635 del Estatuto Tributario será del

cinco por ciento (5%) anual. Esta tasa se aplicará a los intereses causados antes del otorgamiento de la facilidad y durante su ejecución, hasta el pago total, siempre que se cumpla el acuerdo.

**Parágrafo 3.** Las facilidades previstas en este artículo podrán comprender las obligaciones objeto de las medidas previstas en el presente Capítulo. Para estos efectos, las exigencias de pago previstas en dichas disposiciones se entenderán cumplidas mediante el abono inicial y el otorgamiento de la facilidad, sin perjuicio de la obligación de pagar íntegramente el saldo.

La solicitud, el abono inicial y la presentación o corrección de las declaraciones o el cumplimiento de las obligaciones formales correspondientes deberán efectuarse, a más tardar, el treinta (30) de junio de 2027. La DIAN resolverá las solicitudes completas dentro de los dos (2) meses siguientes a su presentación, aunque este término venza después de dicha fecha.

**Parágrafo 4.** En caso de incumplimiento se procederá conforme al artículo 814-3 del Estatuto Tributario y se perderán las reducciones respecto de las obligaciones incumplidas. Serán exigibles los saldos pendientes de capital, las sanciones y su actualización sin la reducción especial y los intereses liquidados a la tasa del artículo 635 del Estatuto Tributario desde la fecha en que debieron pagarse las obligaciones, descontando los pagos efectuados conforme a su imputación legal.

Cuando la facilidad corresponda a una terminación por mutuo acuerdo, el incumplimiento no reabrirá la discusión sobre los hechos y valores aceptados. La resolución de incumplimiento ejecutoriada, junto con la facilidad y el acuerdo de terminación, prestará mérito ejecutivo por los valores exigibles.

**Artículo 100. Reducción transitoria de sanciones e intereses moratorios para los sujetos de obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—.** Desde la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el treinta (30) de junio de 2027, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores, garantes y deudores solidarios de obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—, que se encuentren en mora al treinta (30) de septiembre de 2026, podrán reducir las sanciones, actualización de sanciones e intereses moratorios, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

1. Pago del ciento por ciento (100%) de la obligación tributaria, aduanera o cambiaria.
2. Pago de los intereses moratorios. Para tal fin, la tasa de interés moratoria será del cinco por ciento (5%) anual.
3. Pago del cuarenta por ciento (40%) de las sanciones y actualización de sanciones. La sanción por pagar no podrá ser inferior a la sanción mínima vigente del año gravable en que fue liquidada.

**Parágrafo 1.** Los títulos ejecutivos de que trata el artículo 828 del Estatuto Tributario que correspondan a actos administrativos en los cuales se haya determinado una sanción podrán ser objeto de cancelación conforme a lo dispuesto en este artículo, verificando los requisitos que les sean pertinentes.

**Parágrafo 2.** Para los efectos de este artículo no se aceptan como medios de pago las compensaciones o cruces de cuentas de conformidad con el artículo 196 de la Ley 1607 de 2012. Respecto de los títulos de depósito judicial, se entenderán como medio de pago los constituidos hasta el treinta (30) de septiembre de 2026.

**Parágrafo 3.** Los contribuyentes que a la entrada en vigencia de la presente ley tengan una facilidad o acuerdo de pago vigente podrán acogerse a lo previsto en este artículo sobre los saldos insolutos.

**Parágrafo 4.** Los pagos previstos en este artículo podrán realizarse mediante la facilidad de pago establecida en el presente capítulo.

**Artículo 101. Reducción transitoria de sanciones e intereses moratorios por omisión o corrección de declaraciones tributarias, aduaneras, cambiarias y obligaciones formales administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—.** Esta medida procede en los siguientes supuestos:

1. Cuando el contribuyente haya omitido la presentación de las declaraciones tributarias cuyo plazo para declarar hubiera vencido hasta el treinta (30) de septiembre de 2026, inclusive, podrá reducir la sanción por extemporaneidad si presenta la declaración a más tardar el treinta (30) de junio de 2027, liquidando la correspondiente sanción por extemporaneidad reducida al cuarenta por ciento (40%), acompañada del pago total de los impuestos o retenciones a que haya lugar, la sanción reducida y los intereses moratorios a la tasa del cinco por ciento (5%) anual.

2. Cuando el contribuyente corrija declaraciones tributarias presentadas hasta el treinta (30) de septiembre de 2026, en las cuales se incremente el valor a pagar, se disminuya el saldo a favor o se disminuyan las pérdidas líquidas, podrá reducir la sanción por corrección, siempre que presente la declaración de corrección a más tardar el treinta (30) de junio de 2027, liquidando y pagando la correspondiente sanción reducida al cuarenta por ciento (40%), acompañada del pago total del impuesto y de los intereses moratorios a que haya lugar a la tasa del cinco por ciento (5%) anual.

3. Cuando el usuario aduanero corrija declaraciones aduaneras presentadas hasta el treinta (30) de septiembre de 2026, podrá reducir las sanciones asociadas a infracciones gravísimas, siempre que presente la declaración de corrección a más tardar el treinta (30) de junio de 2027, liquide y pague la correspondiente sanción reducida al cuarenta por ciento (40%), acompañada del pago total de los tributos aduaneros y de los intereses moratorios a que haya lugar a la tasa del cinco por ciento (5%) anual.

4. Cuando el contribuyente haya incumplido obligaciones formales diferentes de las previstas en los numerales 1 y 2 de este artículo hasta el treinta (30) de septiembre de 2026, inclusive, podrá reducir la sanción, pagando la correspondiente sanción reducida al cuarenta por ciento (40%) y cumpliendo con la respectiva obligación formal a más tardar el treinta (30) de junio de 2027. Esta misma disposición aplica para obligaciones cambiarias incumplidas.

**Parágrafo 1.** Lo previsto en este artículo aplica para las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias que estén en discusión ante la administración tributaria respecto de las cuales no se haya notificado la resolución que resuelve el recurso de reconsideración.

Cuando el contribuyente se acoja a los beneficios previstos en este artículo, se entienden aceptados los hechos y valores propuestos. Para tal fin, deberá informar por escrito a la DIAN, a más tardar el treinta (30) de junio de 2027, el cumplimiento de los requisitos de este artículo, la aceptación total de las glosas planteadas, el pago total del impuesto cuando haya lugar a ello, la sanción reducida al cuarenta por ciento (40%), los intereses moratorios a la tasa del cinco por ciento (5%) anual y el reintegro de las sumas compensadas o devueltas improcedentemente.

El área de la DIAN en donde se encuentre el proceso, de acuerdo con sus competencias funcionales, verificará el cumplimiento de los requisitos y expedirá el acto administrativo que da por terminado el proceso.

Cuando el contribuyente incumpla las condiciones para acceder al beneficio, los procedimientos administrativos continuarán su curso. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las reglas sobre facilidades de pago previstas en el presente Capítulo.

**Parágrafo 2.** Lo dispuesto en este artículo aplica para las obligaciones formales de precios de transferencia, incluida la declaración informativa.

**Parágrafo 3.** La reducción de sanciones prevista en este artículo podrá ser concurrente con las demás reducciones de sanciones previstas en el Estatuto Tributario. En todo caso, la sanción liquidada no podrá ser inferior a la sanción mínima.

**Parágrafo 4.** Lo previsto en este artículo para los temas aduaneros no aplica cuando se trate de mercancías sometidas a restricciones legales o administrativas, mercancías aprehendidas o decomisadas, ni respecto de la sanción del artículo 29 de la Ley 2586 de 2026.

**Parágrafo 5.** Los pagos previstos en este artículo podrán realizarse mediante la facilidad de pago establecida en el presente Capítulo.

**Artículo 102. Terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios.** Facúltese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos en materia tributaria, aduanera y cambiaria, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:

Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario a quienes se les haya notificado antes de la entrada en vigencia de esta ley requerimiento especial, liquidación oficial o resolución del recurso de reconsideración podrán transar con la DIAN, hasta el treinta (30) de junio de 2027, el sesenta por ciento (60%) de las sanciones y su actualización, siempre y cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o usuario aduanero corrija su declaración privada, pague el ciento por ciento (100%) del impuesto o tributo a cargo o del menor saldo a favor propuesto o liquidado, el cuarenta por ciento (40%) restante de las sanciones y su actualización y los intereses moratorios a la tasa del cinco por ciento (5%) anual. Lo dispuesto en este artículo procederá respecto de obligaciones cuyo plazo para declarar o pagar hubiera vencido hasta el treinta (30) de septiembre de 2026, inclusive, y de infracciones cometidas hasta esa fecha.

Cuando se trate de pliegos de cargos y resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones dinerarias en las que no hubiere impuestos o tributos aduaneros en discusión, la transacción operará respecto del sesenta por ciento (60%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar, en los plazos y términos de esta ley, el cuarenta por ciento (40%) restante de la sanción actualizada.

En el caso de las resoluciones que imponen sanción por no declarar y las resoluciones que fallan los respectivos recursos, la DIAN podrá transar el sesenta por ciento (60%) del valor de la sanción y su actualización, siempre y cuando el contribuyente presente la declaración correspondiente al impuesto o tributo objeto de la sanción y pague el ciento por ciento (100%) del impuesto o tributo a cargo, el cuarenta por ciento (40%) de la sanción y su actualización y los intereses moratorios a la tasa del cinco por ciento (5%) anual.

Para tales efectos, los contribuyentes, agentes de retención, responsables y usuarios aduaneros deberán adjuntar la prueba del pago de las liquidaciones privadas de los impuestos y retenciones correspondientes al período materia de discusión, cuando hubiere lugar a ello, sin perjuicio de la posibilidad de suscribir la facilidad de pago prevista en el presente Capítulo.

En el caso de actos administrativos que impongan sanciones por concepto de devoluciones o compensaciones improcedentes, la transacción operará respecto del sesenta por ciento (60%) de las sanciones actualizadas, siempre y cuando el contribuyente pague el cuarenta por ciento (40%) restante de la sanción actualizada y reintegre las sumas devueltas o compensadas en exceso y sus respectivos intereses a la tasa del cinco por ciento (5%) anual, en los plazos y términos de esta ley.

La terminación por mutuo acuerdo que pone fin a la actuación administrativa tributaria, aduanera o cambiaria prestará mérito ejecutivo de conformidad con los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario y, con su cumplimiento, se entenderá extinguida la obligación por la totalidad de las sumas en discusión.

Los términos de corrección previstos en los artículos 588, 709 y 713 del Estatuto Tributario se extenderán temporalmente con el fin de permitir la adecuada aplicación de esta disposición.

La DIAN tendrá hasta el treinta y uno (31) de agosto de 2027 para resolver las solicitudes presentadas oportunamente.

**Parágrafo 1.** La terminación por mutuo acuerdo podrá ser solicitada por quienes tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado.

**Parágrafo 2.** En materia aduanera, la transacción prevista en este artículo no aplicará en relación con los actos de definición de la situación jurídica de las mercancías.

**Parágrafo 3.** Los pagos previstos en este artículo podrán realizarse mediante la facilidad de pago establecida en el presente Capítulo

**Parágrafo 4.** La terminación procederá mientras la actuación se encuentre en trámite en sede administrativa o, cuando esta haya concluido, mientras no haya vencido el término para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Si se hubiera presentado demanda, podrá solicitarse la terminación siempre que aquella no haya sido admitida y se acredite su retiro antes de suscribir el acuerdo.

Las solicitudes no serán rechazadas por motivo de firmeza del acto administrativo o caducidad del término para presentar la demanda cuando el vencimiento del respectivo término ocurra después de la presentación oportuna de la solicitud.

La presentación de la solicitud no suspende los términos para interponer recursos administrativos o acudir a la jurisdicción.

**Artículo 103. Conciliación contencioso-administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria.** Facúltese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— para realizar conciliaciones en procesos contencioso-administrativos en materia tributaria, aduanera y cambiaria, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:

Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales y los usuarios aduaneros y del régimen cambiario que hayan interpuesto demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrán conciliar las sanciones, su actualización y los intereses discutidos contra liquidaciones oficiales, mediante solicitud presentada ante la DIAN, así:

1. Cuando el proceso contra una liquidación oficial se encuentre en única o primera instancia ante un juzgado o tribunal administrativo, o en segunda instancia ante un tribunal administrativo o el Consejo de Estado, la conciliación operará respecto del sesenta por ciento (60%) del valor total de las sanciones y su actualización, siempre que el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto o tributo en discusión, el cuarenta por ciento (40%) de las sanciones y su actualización y los intereses moratorios a la tasa del cinco por ciento (5%) anual.

2. Cuando el acto demandado imponga una sanción dineraria de carácter tributario, aduanero o cambiario y no existan impuestos o tributos en discusión, la conciliación operará respecto del sesenta por ciento (60%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar el cuarenta por ciento (40%) restante.

3. En el caso de actos administrativos que impongan sanciones por devoluciones o compensaciones improcedentes, la conciliación operará respecto del sesenta por ciento (60%) de las sanciones actualizadas, siempre que el contribuyente pague el cuarenta por ciento (40%) restante, reintegre la totalidad de las sumas devueltas, compensadas o imputadas en exceso y pague los intereses correspondientes a la tasa del cinco por ciento (5%) anual.

Para acceder a la conciliación deberán cumplirse los siguientes requisitos:

1. Haber presentado la demanda a más tardar el treinta (30) de septiembre de 2026.
2. Que la demanda haya sido admitida antes de presentar la solicitud de conciliación ante la DIAN.
3. Que no exista sentencia o decisión judicial en firme que ponga fin al respectivo proceso.
4. Adjuntar prueba del pago de las obligaciones objeto de conciliación, en los términos de este artículo, o del cumplimiento de los requisitos para acceder a la facilidad de pago prevista en el presente Capítulo. Los pagos anteriores se tendrán en cuenta conforme a su imputación legal.
5. Aportar prueba del pago de la liquidación privada del impuesto o tributo objeto de conciliación correspondiente al año gravable 2026, siempre que al momento de presentar la solicitud hubiera vencido el plazo para efectuar dicho pago.
6. Presentar la solicitud de conciliación ante la DIAN a más tardar el treinta (30) de junio de 2027.

La solicitud deberá decidirse dentro del mes siguiente a su presentación completa, por los comités especiales de conciliación de la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes y de las direcciones

seccionales competentes que para tal efecto cree o designe el Director General de la DIAN mediante resolución. Cuando se solicite facilidad de pago, las decisiones deberán coordinarse para que el acuerdo conciliatorio se suscriba una vez otorgada aquella.

El acta de conciliación deberá presentarse por cualquiera de las partes para aprobación del juez o corporación de lo contencioso administrativo competente, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su suscripción, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales. La presentación del acta y su aprobación judicial podrán efectuarse después del treinta (30) de junio de 2027, siempre que la solicitud ante la DIAN se hubiera presentado oportunamente.
La conciliación estará sujeta a aprobación judicial. La sentencia o auto que la apruebe prestará mérito ejecutivo, de conformidad con los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y hará tránsito a cosa juzgada.

Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme a las disposiciones vigentes sobre conciliación y al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Con la presentación de la solicitud de conciliación, el demandante podrá solicitar la suspensión del proceso, cuya procedencia será decidida por la autoridad judicial competente.

**Parágrafo 1.** La conciliación podrá ser solicitada por quienes tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado.

**Parágrafo 2.** Los pagos previstos en este artículo podrán realizarse mediante la facilidad establecida en el presente Capítulo, con abono inicial mínimo del diez por ciento (10%) y plazo máximo de doce (12) meses, en las condiciones allí previstas.
El acuerdo conciliatorio deberá incorporar expresamente las obligaciones de pago y las consecuencias del incumplimiento de la facilidad. La extinción de los valores objeto de reducción quedará condicionada a su cumplimiento integral. El incumplimiento dará lugar al cobro de los valores exigibles conforme al presente Capítulo, sin reabrir el proceso judicial terminado.

**Parágrafo 3.** En materia aduanera, la conciliación no aplicará respecto de los actos de definición de la situación jurídica de las mercancías.

**Artículo 104. Ámbito de aplicación y concurrencia de beneficios.** Los alivios tributarios previstos en el presente Capítulo serán aplicables en todo el territorio nacional a las obligaciones administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—, incluidos los grandes contribuyentes.

Las reducciones especiales previstas en este Capítulo no podrán acumularse entre sí respecto de una misma sanción o interés. Respecto de las mismas obligaciones tributarias, no podrán utilizarse concurrentemente los beneficios previstos en este Capítulo y los beneficios previstos en el Decreto Legislativo 1419 de 2026.

Los pagos efectuados antes de la entrada en vigencia de la presente ley conservarán su imputación y no darán lugar a devolución, compensación ni reconocimiento de saldo a favor por aplicación de estos beneficios.

## TÍTULO VII.
## DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 105. Normas orgánicas.** Los artículos 2, 3, 6, 10, 16, 17, 37, 60, 61, 62, 63, 64, 72, 74, 75 y 78 de la presente Ley son normas orgánicas.

**Artículo 106. Vigencia y derogatorias**. Salvo disposiciones particulares, la presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes disposiciones:

1. Con relación a la tributación en renta de las personas jurídicas y naturales: los numerales 7 y 9 del artículo 206, el inciso 2 del numeral 3 del artículo 336 y el artículo 243 del Estatuto Tributario.

2. Con relación al impuesto a plásticos de un solo uso: los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 2277 de 2022 y el numeral 11 del artículo 643 del Estatuto Tributario.

3. Con relación al régimen sancionatorio tributario: el parágrafo 2 del artículo 616-1, los parágrafos 1 y 2 del artículo 617 del Estatuto Tributario, el penúltimo y último inciso del artículo 837-1 del Estatuto Tributario.

4. Con relación al IVA:

a. Desde el momento de la entrada en vigor de la presente Ley: el literal j) del artículo 428, el artículo 465, las partidas 85.01, 85.07, 85.04, 87.02, 87.03, 87.04, 87.05, 87.06, 87.07, 87.11, 87.12, 90.31, 90.32 y el numeral 2 del artículo 468-1, los numerales 20 y 21 del artículo 476 y los literales d) y h) del artículo 481 del Estatuto Tributario, artículo 108 de la Ley 633 de 2000 y el artículo 33 de la Ley 1816 de 2016.

b. A partir del 1 de enero de 2028: los artículos 468-1 y 468-3 del Estatuto Tributario.

5. Con relación al componente inflacionario de los rendimientos financieros: los artículos 38, 39, 40 y 40-1 del Estatuto Tributario.

6. Con relación a la lucha contra el contrabando y el plan de choque contra la evasión: artículos 147 al 155 y 158 de la Ley 223 de 1995, artículo 146 de la Ley 1607 de 2012, artículo 31 de la ley 1762 de 2015.

7. Con relación al impuesto nacional al consumo: el inciso 4, con sus numerales 1 y 2; y los parágrafos 1 y 2 del artículo 512-2 del Estatuto Tributario.

8. Con relación a movilización y optimización de activos del Estado: artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 330 de la Ley 2294 de 2023.

9. Con relación al impuesto al turismo: el artículo 6 de la Ley 1101 de 2006.

De los Honorables Congresistas,

**MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ**
**Ministro de Hacienda y Crédito Público**