Análisis Técnico y Tributario

Ley de Financiamiento 3.0

No.2
Dic. 02, 2025

Alianza Orza - Rodríguez Piedrahita

Orza y Rodríguez Piedrahita Derecho Tributario se complacen en anunciar a sus clientes la segunda entrega conjunta de análisis político sobre la Ponencia de Gobierno para primer debate de la **Ley de Financiamiento 3.0**. Esta alianza busca ofrecer una matriz de análisis sobre los cambios normativos en materia tributaria, con el fin de anticipar los efectos y oportunidades que se derivarán de la aprobación de esta reforma.

Orza, firma de relacionamiento estratégico especializada en Asuntos Públicos, lleva 7 años en el mercado ofreciendo una gestión proactiva en asuntos corporativos. Orza se encarga, entre otras cosas, lograr el mantenimiento de las licencias de sus clientes, fortalecer su reputación y hacer acompañamiento y asesoría sobre temas políticos y normativos. Orza cuenta con Sonar, plataforma de monitoreo y estimación de riesgos regulatorios, que les permite a las empresas estar al tanto de las actualizaciones y conocer los riesgos normativos que tienen lugar en el Congreso y en el Ejecutivo. La plataforma calcula estadísticamente, con una fórmula, la probabilidad que tiene cada proyecto de ley de transitar en cada una de las comisiones. Esa probabilidad, estadísticamente obtenida, le permite a los usuarios orientar sus recursos en aquellos proyectos con más riesgo o de mayor atención. También permite consultar todos los proyectos de ley que transitan por el Congreso, incluyendo su título, el tema, el número de radicado y tipo de iniciativa, la cámara de origen, comisión de reparto, ponentes, estatus y la probabilidad de aprobación.

Rodríguez Piedrahita Derecho Tributario es una firma de abogados que ofrece servicios legales con un enfoque tributario en las áreas de: (i) consultoría y planeación tributaria empresarial; (ii) estructuración y planeación fiscal de fusiones, adquisiciones y todo tipo de reorganizaciones, proyectos y transacciones locales e internacionales en diversos sectores e industrias; (iii) tributación internacional de inversiones y operaciones transnacionales desde y hacia Colombia; (iv) litigio tributario estratégico ante las autoridades de impuestos, en los tribunales contencioso-administrativos y Consejo de Estado, y ante la Corte Constitucional de Colombia; (v) asesoría tributaria en la gestión patrimonial de personas y familias; (vi) acompañamiento en investigaciones y procesos penales por delitos tributarios; y (vii) protección de inversión extranjera. La firma fue fundada por Adrián Rodríguez-Piedrahita, abogado tributarista con más de 30 años de experiencia trabajando en tributación nacional e internacional con importantes firmas en Colombia y Estados Unidos de América, licenciado para la práctica del derecho en Colombia, y los estados de Nueva York e Illinois, y una maestría en leyes en tributación internacional de New York University School of Law.

ORZA
Relacionamiento estratégico

Rodríguez Piedrahita
DERECHO TRIBUTARIO

La ley de Financiamiento de Petro 3.0

La Ley de Financiamiento entra en una fase en la que el tiempo es, en sí mismo, un actor político. Cada bloque (Gobierno, independientes, oposición y la propia representante Olga Lucía Velásquez) obtiene beneficios distintos según avance o se hunda la iniciativa. El calendario no solo condiciona la viabilidad fiscal del Gobierno, sino que distribuye incentivos estratégicos para todos los jugadores en plena antesala electoral.

Para **Olga Lucía Velásquez,** de Alianza Verde**,** los tiempos actuales son políticamente funcionales. Su doble rol (coautora de su propia propuesta de reactivación económica, aparente alternativa a la iniciativa del gobierno, y aliada intermitente del gobierno) le permite ganar visibilidad sin asumir costos prematuros. Aunque aún no firma la ponencia oficial, su comportamiento legislativo habitual como "facilitadora" del Ejecutivo indica que terminará apoyando la versión del Gobierno. Su interés principal es que alguna ley de financiamiento pase: si prospera la del Gobierno, gana cohesión con el oficialismo; si se cae, pero avanza su alternativa de recaudo por 6 billones, se posiciona como arquitecta de una salida fiscal en medio de la crisis. Incluso el escenario de archivo le sirve para reforzar su narrativa de bloqueo institucional desde el Congreso y proyectarse como la impulsora de una alternativa "responsable".

Para el **Gobierno**, el reloj corre en doble vía, pero sorprendentemente ambas lo favorecen. Si aprueba la Ley de Financiamiento y la Ley de Reactivación Económica, asegura caja para 2026 y llega a la contienda presidencial fortalecido para mostrar resultados y posibilidades en las regiones. Si se hunden, activa la narrativa de cerco legislativo y cohesiona a sus bases alrededor de un enemigo claro: el Congreso tradicional como "máximo opositor al cambio". En época electoral, esa narrativa es un activo. En cualquiera de los escenarios, el Gobierno logra capitalizar políticamente la confrontación.

Los **independientes** enfrentan un equilibrio más fino. La premura del tiempo reduce su margen de maniobra, pero les permite negociar visibilidad sectorial o territorial a cambio de su voto. No tienen incentivos fuertes para hundir (para no aparecer como factores de desestabilización fiscal) ni para apoyar sin condiciones; porque ceder sin contraprestación sería un mal negocio electoral. Su utilidad política está en modular su apoyo en función de contraprestaciones claras.

La **oposición**, en cambio, sí obtiene una ganancia directa del hundimiento. Venderse como "los que protegieron el bolsillo de los colombianos" es una bandera extremadamente rentable antes de elecciones. La narrativa contra un aumento abrupto de impuestos es sencilla, entendible y movilizadora. Al mismo tiempo, la oposición puede facilitar la Ley de Reactivación Económica, lo cual le permite posar como fuerza responsable, dialogante y capaz de contrastar la "intransigencia" del Gobierno con un gesto de moderación.

Tiempos y viabilidad: factor determinante

Para que el PL surta efectos fiscales en 2026 necesita estar aprobado y sancionado antes del 31 de diciembre. Esto significa que cualquier atraso en comisiones comprime el margen de maniobra de las plenarias y aumenta el riesgo de archivo por calendario, independientemente de los acuerdos políticos.

Restan 14 días calendario para sacar la Ley de Financiamiento en sus cuatro debates, haya o no mensaje de urgencia. La ventaja del gobierno es, que al radicar mensaje de urgencia, puede bloquear la agenda del Congreso, impidiendo dilaciones. Las mesas directivas podrían citar a sesiones en días poco usuales (jueves, viernes, incluso fines de semana) para cumplir el cronograma, que se retomará el día de hoy, 2 de diciembre en las comisiones económicas y debería ser aprobado máximo entre el 3 al 5 de diciembre. El problema es que, una vez aprobado el primer debate, deben transcurrir 8 días calendario para pasar a plenarias, lo que empuja la discusión al 15 de diciembre, cuando solo quedarían dos sesiones ordinarias y una ventana muy estrecha en extraordinarias hasta el 20 de diciembre.

El verdadero cuello de botella es el primer debate: si no hay un acuerdo político para sacarlo esta semana, todo el edificio se derrumba por tiempos. Sin derrotar ese punto crítico, ni el mensaje de urgencia salva la reforma.

Hito / Requisito	Fecha estimada	Observación clave
Días restantes para todo el trámite (desde 02 dic.)	14 días	Debe aprobarse en comisiones y plenarias antes del 20 dic.
Fecha límite probable para citar primer debate	2 de diciembre	Más allá de esa fecha, el cronograma se rompe.
Aprobación del primer debate (si se cita 1 o 2 dic.)	3–5 de diciembre	Es el escenario más realista; requiere acuerdo político.
Días obligatorios para pasar a plenarias	8 días calendario	Requisito legal inmodificable.
Inicio posible de debate en plenarias	15 de diciembre	Se cruza con el cierre de sesiones ordinarias.
Sesiones ordinarias disponibles en plenaria	15 y 16 de diciembre	Solo dos sesiones; muy estrecho.
Ventana de sesiones extraordinarias	17 al 20 de diciembre	Última oportunidad para aprobar.
Fecha máxima realista para aprobar toda la ley	20 de diciembre	Tope absoluto.
Riesgo principal	No lograr acuerdo para primer debate antes del 3 dic.	El proyecto se hundiría por tiempo.

Análisis Legal Tributario

El pasado 24 de noviembre se conoció el informe de ponencia positiva para primer debate en las comisiones económicas conjuntas de la Cámara de Representantes y Senado, de la Ley de Financiamiento radicada por el Gobierno Nacional el pasado 1 de septiembre de 2025. Por otra parte, el 25 de noviembre también se conoció la ponencia positiva para segundo debate del PL 031 de 2025 – Cámara, conocido como el proyecto alternativo de Ley para la Reactivación Económica de Olga Lucía Velásquez.

En este segundo reporte partimos de los principales puntos resaltados en nuestro primer reporte del pasado 3 de septiembre sobre el proyecto de Ley de Financiamiento, señalando cuáles puntos se **mantienen**, se **eliminan** o se **modifican** en la ponencia positiva para primer debate de dicho proyecto, resaltando, donde resulta pertinente, las diferencias con aquellas propuestas coincidentes que se incluyen en la ponencia positiva para segundo debate del proyecto de Ley para la Reactivación Económica.

Es importante anotar que el proyecto de Ley para la Reactivación Económica propone otras medidas no coincidentes con las del proyecto de Ley de Financiamiento, las cuales no son tratadas en este segundo reporte.

1. IVA

1.1. **Modificaciones al hecho generador del IVA:** se mantiene la propuesta de (i) eliminar la venta de bienes inmuebles; (ii) incluir la venta o cesión de derechos sobre membresías o derechos de ingreso; (iii) hacer permanente la inclusión de los juegos de suerte y azar operados por internet, que fue objeto de las medidas tributarias hoy en día vigentes y adoptadas en el marco del estado de conmoción interior (en este caso también propone modificaciones a la causación y la base gravable); y (iv) las cuotas de administración asociadas a la propiedad horizontal, o de afiliación, a no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.

1.2. **Importaciones de bienes objeto de tráfico postal:** se mantiene la propuesta de reducir el monto de la exclusión de IVA para estas importaciones, típicas del comercio electrónico internacional, de USD 200 a USD 50 (el proyecto original del Gobierno pretendía su eliminación).

1.3. **Base gravable y tarifa de Combustibles Derivados del Petróleo:** se eliminan algunas de las modificaciones originalmente propuestas por el Gobierno en su proyecto de ley en esta materia.

1.4. **Responsables de Recaudo y Pago del IVA en el servicio de parqueadero:** se mantiene la propuesta de aclarar que la persona jurídica constituida como propiedad horizontal no residencial y el prestador del servicio son responsables del recaudo y pago del impuesto por la prestación directa del servicio de parqueadero, o de cualquier otra explotación comercial de áreas comunes, por la persona jurídica o por la administración.

1.5.**Tarifa de IVA del 5% para vehículos híbridos.** se mantiene la propuesta de restringir la tarifa preferencial a los *full-hybrids* (enchufables o no) dejando por fuera y sometidos a la tarifa general de 19% a los *mild-hybrids*, por considerar que la eficiencia en materia de combustión de éstos últimos no está alineada con la política de transición energética del Gobierno Nacional.

1.6.**Iva del 19% a licores, vinos aperitivos y similares:** se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de Gravar con la tarifa general del 19% la venta e importación de licores, vinos aperitivos y similares.

1.7. **Base gravable AIU:** se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de eliminar la base gravable especial, *i.e.*, AIU, para el servicio de transporte de valores, autorizado por la Superintendencia de Vigilancia Privada.

1.8. ***Cloud computing* y similares:** se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de eliminar la exclusión de IVA para: *cloud computing* el suministro de páginas web, servidores (*hosting*), y Adquisición de licencias de software para el desarrollo comercial de contenidos digitales

1.9. **Servicios turísticos:** se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de eliminar la calidad de servicios exentos con derecho a devolución de los **servicios turísticos prestados a residentes en el exterior** que sean utilizados en territorio colombiano, hoy regulados en el literal (d) del artículo 481 del Estatuto Tributario.

2. Impuesto Sobre la Renta ("ISR")

2.1. **Presencia económica significativa:** se mantiene la propuesta original de incrementar a **5%** la tarifa hoy vigente del 3% sobre ingresos brutos para no residentes fiscales y no domiciliados en Colombia sujetos a tributación bajo el régimen de **presencia económica significativa**, por la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional.

2.2. **Iglesias y confesiones religiosas:** se elimina la propuesta original del Gobierno Nacional de gravar con el régimen ordinario las rentas provenientes del desarrollo de actividades mercantiles por **iglesias y confesiones religiosas**, que seguirían siendo no contribuyentes del ISR.

2.3. **Sobretasa sector financiero:** se mantiene la propuesta original del gobierno Nacional de incrementar la sobretasa de renta de las **entidades financieras** a 15% (en 10 puntos), llevando la tarifa del ISR para estos contribuyentes a **50%**.

2.4. **Sobretasa industrias extractivas:** se elimina la modificación originalmente propuesta or el Gobierno Nacional a la sobretasa de la **industria extractiva del carbón** piedra y lignito, para igualar sus condiciones a la más onerosa sobretasa de entre 5% hasta el **15%** de la industria extractiva del petróleo crudo, la cual no se modificaría.

2.5. **Deducción por amortización:** se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de hacer amortizables las inversiones en acciones, cuotas o partes de interés social, instrumentos financieros (títulos de renta variable y renta fija), y en activos digitales.

2.6. **Tarifa marginal ISR personas naturales:** se elimina la propuesta original del Gobierno Nacional de incrementar las tarifas marginales aplicables a **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, que pretendía incrementar la tarifa del *bracket* superior de 39% a **41%**. No obstante lo anterior, inexplicablemente se mantiene y se hace más gravoso (aumenta tarifas) el incremento de la correspondiente tarifa de retención para pagos gravables 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. También se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de eliminar el (más beneficioso) **procedimiento #2** de retención para **ingresos laborales**.

2.7. **Impuesto a los dividendos:** se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de incrementar a **30%** la actual tarifa especial de 20% para **dividendos** o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras, establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, y por personas naturales no residentes y por sucesiones ilíquidas de causantes que no residentes.

2.8. **Descuento en impuesto a los dividendos:** se elimina la propuesta del Gobierno Nacional de eliminar el descuento marginal del ISR del 19% determinado a partir de la renta liquida de **dividendos** y participaciones de las personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, hoy previsto en el artículo 254-1 del Estatuto Tributario.

2.9. **Paraísos fiscales y precios de transferencia:** se mantiene la propuesta del Gobierno Nacional de mantener como no constitutivos de costo o deducción los pagos o abonos en cuenta que se realicen a personas naturales, personas jurídicas o a cualquier otro tipo de entidad que se encuentre constituida, localizada o en funcionamiento en jurisdicciones no cooperantes, de baja o nula imposición, o a entidades pertenecientes a regímenes preferenciales, aun cuando las operaciones correspondientes hayan estado sujetas al régimen de precios de transferencia y hayan cumplido con el principio de plena competencia.

2.10. **Componente Inflacionario:** se elimina la propuesta del Gobierno Nacional de eliminar el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional el **componente inflacionario de rendimientos financieros** para personas naturales y sucesiones ilíquidas, incluyendo los distribuidos a sus afiliados por los fondos mutuos de inversión, fondos de inversión, y fondos de valores, entre otras modificaciones en esta materia vía derogatoria de los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, 88-1 y 118 del Estatuto Tributario.

2.11. **Inmuebles habitacionales adquiridos antes de 1986:** se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de eliminar las ganancias no sujetas a ISR o a impuesto sobre las ganancias ocasionales para la enajenación de la **casa o apartamento de habitación adquiridos en o antes de 1986**.

2.12. **Activos digitales:** se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de Introducir regla reglas para la tributación por activos digitales, entre otras estableciendo que los mismos no se entienden poseídos en el país, y que no generan renta de fuente nacional, salvo en los casos en que dichos activos tengan un activo subyacente, caso su tributación en Colombia se definirá conforme a las reglas aplicables al activo subyacente. Crear la obligación formal para los proveedores de servicios de activos digitales de reportar a la DIAN las operaciones de usuarios que superen 1.400 UVTs anuales.

3. Generación de Energía No Convencional

Se mantienen la propuestas originales del Gobierno Nacional de:

3.1. Crear títulos endosables (***Tax Equity***) que le dan derecho a su titular a deducir del ISR el 50% de las inversiones evaluadas y certificadas que se realicen en este tipo de proyectos.

3.2. Tratar como **exentas de IVA** las adquisiciones de bienes y servicios para el desarrollo de proyectos de generación de energía a partir de fuentes no convencionales, y de gestión eficiente de la energía.

4. Impuesto al Patrimonio

Se mantienen las propuestas originales del Gobierno Nacional de disminuir el umbral bajo a partir del cual se causa el impuesto, de 72 mil a 40 mil UVTs, aproximadamente COP 1.800 millones, para **ampliar el espectro de contribuyentes** sujetos a este impuesto; y **modificar las tarifas**, hoy de 0,5%, 1.0% y 1.5%, a 0,5%, 1.0%, 2.0%, 3.0% y **hasta 5%**.

5. Impuesto sobre las Ganancias Ocasionales ("IGO")

Se mantienen las propuestas originales del Gobierno Nacional de:

5.1. Incrementar el **periodo de tenencia** de los activos fijos enajenados de 2 a **4 años**, para estar sometidos al IGO y no al ISR.

5.2. Incrementar de 20% a **30%** de la tarifa del IGO sobre **loterías**, rifas, apuestas y similares

5.3. Modificar ciertas ganancias ocasionales exentas en el contexto de **herencias**.

6. Impuesto Nacional al Consumo ("INC")

6.1. **Impuestos al entretenimiento:** se elimina la propuesta original del Gobierno Nacional de gravar con el INC a la tarifa de 19% la prestación de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos superiores a diez 10 UVTs.

6.2. **Tarifas INC de cervezas y similares:** se mantiene la propuesta de modificar las tarifas del impuesto al consumo de cervezas, con o sin alcohol, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, pero se disminuye el incremento pretendido por el Gobierno Nacional en su propuesta original.

6.3. **Tarifas INC de licores, vinos, aperitivos y similares:** se mantiene la propuesta de modificar las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, pero se excluyen a los productores personas naturales no responsables del IVA.

6.4. **INC cigarrillos y tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores:** se mantiene la propuesta de modificar las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores – *Con algunas diferencias, esta propuesta es también introducida en el Proyecto de Ley de Reactivación Económica.*

6.5. **Otros INC:** se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de gravar al 19% Motocicletas con motor de émbolo (pistón) alternativo de cilindrada superior a 200 c.c., y los Yates y demás barcos y embarcaciones de recreo o deporte; barcas (botes) de remo y canoas, hoy gravadas al 8%.

7. Impuesto Especial a la Extracción de Hidrocarburos y Carbón

Se mantienen la propuestas originales del Gobierno Nacional de:

3.1. Crear títulos endosables (***Tax Equity***) que le dan derecho a su titular a deducir del ISR el 50% de las inversiones evaluadas y certificadas que se realicen en este tipo de proyectos.

3.2. Tratar como **exentas de IVA** las adquisiciones de bienes y servicios para el desarrollo de proyectos de generación de energía a partir de fuentes no convencionales, y de gestión eficiente de la energía.

8. Impuesto al Carbono

Se mantienen las propuestas originales del Gobierno Nacional de:

8.1. Fijar la tarifa general en COP 42.609 por tonelada de CO_2 para 2026.

8.2. Determinar valores unitarios para los combustibles, *i.e.*, gas natural $83/m3, GLP $270/galón, gasolina $384/galón, jet fuel $420/galón, ACPM $432/galón y carbón térmico $109.285/ton. En el caso del carbón térmico, el impuesto se aplicará de manera gradual: 40 % de la tarifa plena en 2026, 60 % en 2027, 80 % en 2028 y 100 % en 2029.

8.3. Tratar como exentos los consumos en zonas amazónicas y del Pacífico (Chocó), los usos residenciales de gas y las exportaciones.

8.4. Permitir la compensación hasta por el 30% del impuesto causado mediante proyectos de carbono neutro.

Tarifas unitarias 2026

Gas natural	GLP	Gasolina	Jet fuel	ACPM	Carbón térmico
$83/m³	$270/galón	$384/galón	$420/galón	$432/galón	$109.285/ton

Gradualidad del carbón térmico

2026	2027	2028	2029
40 %	60 %	80 %	100 %

9. Otras propuestas importantes

9.1. **Impuesto de Normalización Tributaria**: se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de crear un nuevo impuesto de **normalización** tributaria para activos omitidos y pasivos inexistentes a 1 de enero de 2026, pero se incrementa la tarifa originalmente propuesta del 15% a 19%. *– Esta propuesta también se incluyó en el Proyecto de Ley de Reactivación Económica, pero la tarifa varía dependiendo del monto de los activos normalizados, entre 3%, 6% y 8%.*

9.2. **Controversias Fiscales**. se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de introducir varias normas con beneficios para incentivar ponerse al día con obligaciones tributarias incumplidas, y para terminar y conciliar controversias tributarias, pero introduce varias modificaciones favorables al contribuyente en los términos y condiciones de estas. *– Con notables diferencias, este tipo de medidas son también introducidas por el Proyecto de Ley de Reactivación Económica.*

9.3. **Beneficio de Auditoria**. se mantiene la propuesta original del Gobierno Nacional de eliminar indefinidamente el beneficio de auditoría para el año gravable 2026 y siguientes. *– En el Proyecto de Ley de Reactivación Económica se propone prorrogar el beneficio de auditoría hasta el año gravable 2030.*

9.4. **Sobretasa al consumo y captación de agua no tratada:** se adiciona una propuesta que no hacía parte del proyecto de ley del Gobierno Nacional para crear una **sobretasa al consumo y captación de agua no tratada** para grandes consumidores de agua no tratada proveniente de fuentes superficiales o subterráneas.

9.5. **Financiación del monto de los gastos de la vigencia fiscal 2026:** se adiciona un artículo de apropiación presupuestal con el fin de asegurar que los recaudos que se efectúen durante la vigencia fiscal de 2026 con ocasión de la ley de financiamiento, sean incorporados al presupuesto de rentas y recursos de capital de la misma vigencia.

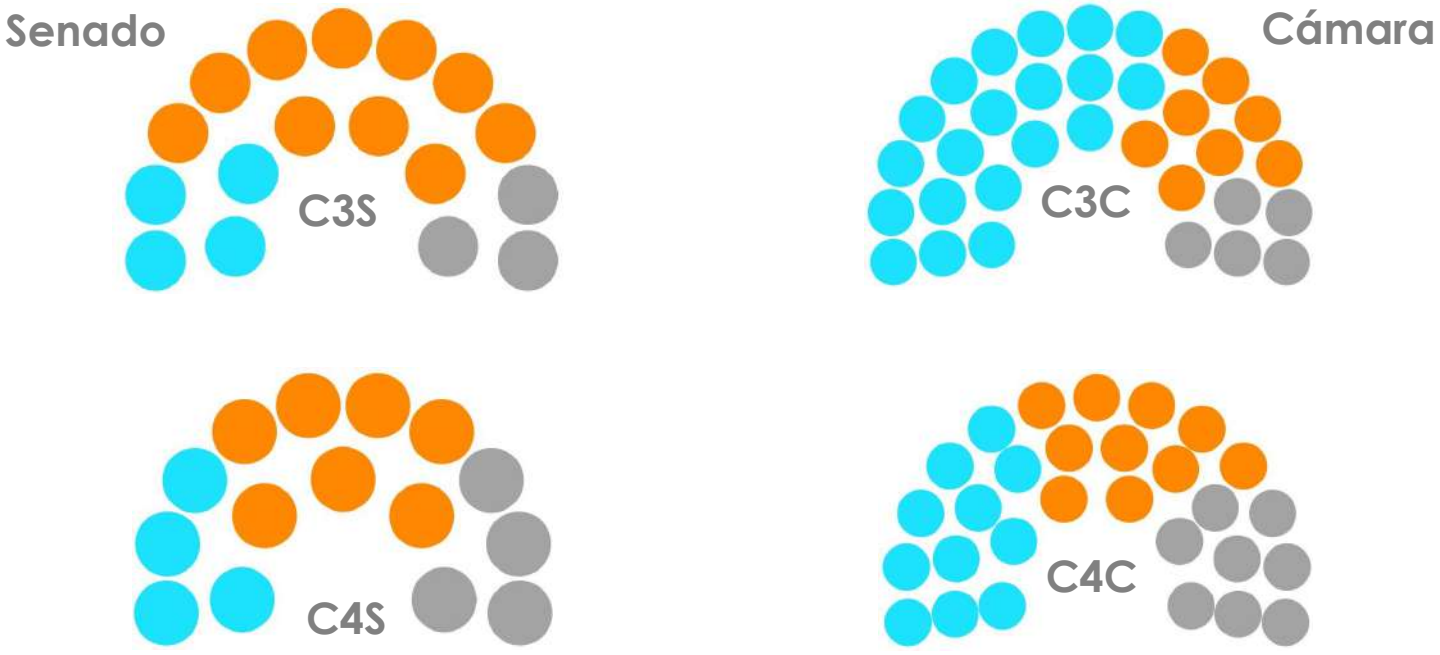
Posibles escenarios

1	**Aprobación en comisiones por acuerdos políticos** Este escenario es el menos probable, implicaría que el Gobierno logra pactar con partidos bisagra como La U, algunos liberales y verdes para que no se hunda la ponencia. Sería una "victoria mínima viable", probablemente con condiciones como: • Eliminación de artículos sensibles. • Reducción adicional del monto de recaudo. • Asignaciones específicas para regiones o sectores clave. Los sectores que podrían ceder en este escenario podrían incluir parte del Partido Liberal, algunos verdes y miembros de La U con aspiraciones regionales. No sería un respaldo entusiasta, sino funcional. El Gobierno, en este caso, evitaría el costo político de un nuevo fracaso fiscal como el del año anterior, a cambio de sacrificar parte de la progresividad y profundidad del proyecto original.

2	**Archivo por falta de acuerdos o dilación del trámite** En este escenario, el proyecto no alcanza consenso ni se somete a votación efectiva en las comisiones económicas, lo que conduce a su archivo. Esto puede darse de dos formas: **A) Ponencia negativa con votación explícita:** Existen 3 ponencias negativas/ de archivo, una de la Representante Katherine Miranda, otra de Jorge Méndez y la que más resalta la de los opositores del Gobierno en la Comisión Tercera de Senado. Si alguna de estas logra mayoría en las comisiones, el proyecto se hunde directamente. Voces como las de Andrés Forero o Efraín Cepeda ya han expresado que no apoyarán una reforma "improvisada" ni "antitécnica", lo cual augura este desenlace si no hay consensos. **B) Dilación estratégica y hundimiento por trámite:** Si el Gobierno no logra consensos ni la Oposición logran mayoría para archivarlo, el proyecto podría simplemente no discutirse. Esto se traduce en citaciones demoradas, falta de quórum o recusaciones, lo que alarga indefinidamente el trámite hasta que se venza el calendario legislativo. Esta opción es atractiva para partidos que no quieren pagar el costo político de hundirla abiertamente pero sí desean evitar su aprobación.

3	**Proyecto alternativo de reactivación económica** Si la Ley de Financiamiento no logra consolidar apoyos suficientes en las comisiones económicas, cobra fuerza la alternativa del **Proyecto de Ley 031 de 2025 – Reactivación Económica**, impulsado por los representantes **Álvaro Henry Monedero** y **Olga Lucía Velásquez**. Este proyecto inicia esta semana su trámite en Comisión Tercera y, a diferencia de la reforma fiscal del Gobierno, cuenta con un ambiente político más favorable por su estructura menos gravosa y su enfoque en mecanismos de **normalización tributaria.** Desde su presentación, Velásquez ha reiterado públicamente que el proyecto **no pretende una reforma tributaria tradicional**, sino un paquete de medidas orientadas a recuperar cartera, ampliar base, modernizar procedimientos y dar señales de estabilidad. En sus declaraciones recientes, ha indicado que el impacto fiscal de la iniciativa podría ubicarse entre **5 y 6 billones de pesos**, cifra más conservadora que la meta del Gobierno, pero políticamente más viable dadas las resistencias que enfrenta la Ley de Financiamiento. Ese nivel de recaudo, aunque insuficiente para cerrar completamente la brecha fiscal, le permitiría al Ejecutivo mostrar una salida funcional sin imponer nuevos tributos de alto costo político.

¿Cómo votarían las comisiones?



Postura	C3S	C3C	C4S	C4C
A favor	4	20	4	11
En contra	10	8	7	10
Por definir	3	5	4	8

Consecuencias si la Ley de Financiamiento se hunde

El punto de partida para entender el escenario actual es lo ocurrido con el PGN de 2025. Dicho presupuesto no fue aprobado por el Congreso, lo que activó la facultad excepcional del artículo 348 superior, que permite al Ejecutivo expedirlo por decreto. Como además la ley de financiamiento de ese año también se hundió, el Gobierno emitió un segundo decreto modificando el presupuesto inicial para reorganizar apropiaciones y mitigar el desbalance fiscal. Fue una maniobra jurídicamente polémica pero la Corte Constitucional la mantuvo vigente precisamente porque todo el diseño presupuestal había quedado en régimen excepcional, sin una ley que lo rigiera.

Ese precedente, sin embargo, no aplica para 2026. Esta vez el PGN sí fue aprobado como ley, y por jerarquía normativa el Ejecutivo no podrá modificarlo vía decreto. El Gobierno tendrá que sancionar un presupuesto que nace desfinanciado en 16 billones de pesos, sin posibilidad de corregir su arquitectura interna por la vía reglamentaria. La única salida inmediata será ejecutar hasta donde alcance la caja, mediante aplazamientos y recortes operativos que no alteran la ley, pero que sí comprimen severamente la capacidad real de gasto del Estado.

El Ejecutivo, además, difícilmente llevará al Congreso un proyecto para recortar el presupuesto: sería leído como una derrota política de gran magnitud y un mensaje demoledor en pleno año electoral. Esto reduce sus opciones estructurales a dos caminos: endeudarse o radicar una ley de adición presupuestal. El primero es políticamente menos costoso: permite cubrir temporalmente el faltante sin exponerse a otra derrota legislativa y sin reabrir el debate fiscal en el Congreso. El segundo (la adición presupuestal) es jurídicamente viable pero políticamente improbable en 2026. El antecedente de Petro en 2023 lo demuestra: aun con mayorías, la adición de 14,1 billones aprobada el 23 de junio en extraordinarias fue un trámite complejo y desgastante. En un año electoral, con mayorías débiles en el Senado y una oposición fortalecida, si logra hundir dos reformas fiscales consecutivas, la probabilidad de que prospere una adición es mínima.

Contactos

Adrián Rodríguez
Socio Rodríguez Piedrahita
a.rodriguez@RodriguezPiedrahita.com

María Jimena Escandón
Socia Orza Relacionamiento Estratégico
mjescandon@orza.com.co

Gonzalo Araújo
Socio Orza Relacionamiento Estratégico
garaujo@orza.com.co

Juliana Ocampo
Socia Orza Relacionamiento Estratégico
jocampo@orza.com.co

ORZA
Relacionamiento estratégico

Rodríguez Piedrahita
DERECHO TRIBUTARIO