

Ley de Rescate Fiscal: governabilidad y retos para su trámite legislativo

Informe #1

ORZA

 **Rodríguez
Piedrahita**
DERECHO TRIBUTARIO

Alianza Orza - Rodríguez Piedrahita

Orza Relacionamento Estratégico y Rodríguez Piedrahita Derecho Tributario presentan la primera entrega conjunta de análisis sobre la Ley de Rescate Fiscal. Este documento recoge la perspectiva política de la iniciativa, su contexto y las principales dinámicas que pueden incidir en su trámite y discusión. Esta publicación hace parte de una alianza entre ambas firmas que busca integrar el análisis político y estratégico con el estudio jurídico y tributario de la reforma. En una segunda entrega, Rodríguez Piedrahita Derecho Tributario presentará un análisis detallado de su contenido normativo, sus implicaciones y posibles efectos en materia tributaria.

Orza, firma de relacionamiento estratégico especializada en Asuntos Públicos, lleva 9 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.

Ley de Rescate Fiscal: gobernabilidad y retos para su trámite legislativo

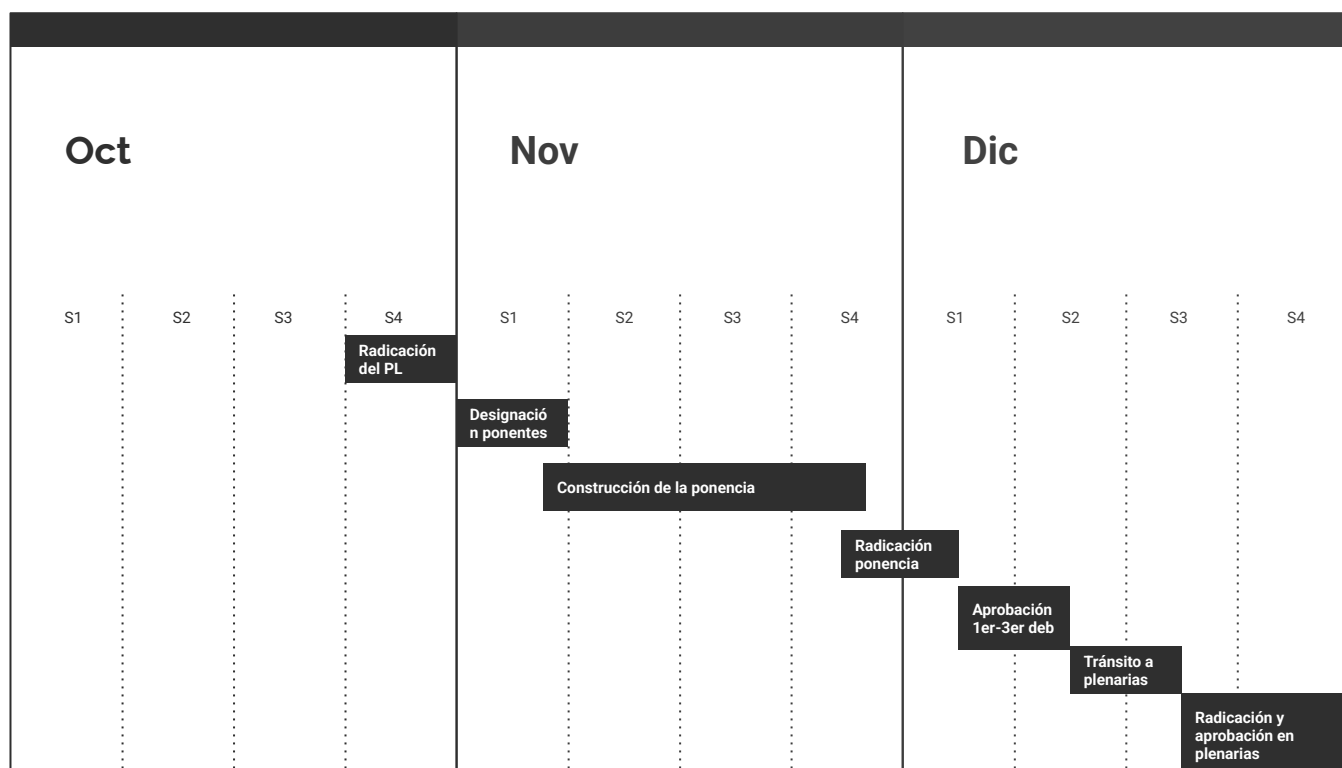
La Ley de Rescate Fiscal llega en un momento coyuntural para la relación entre el Gobierno y el Congreso. Su trámite pondrá a prueba la capacidad del Ejecutivo para consolidar unas mayorías que hasta ahora, no han sido automáticas y construir acuerdos con las bancadas, al tiempo que administra los costos políticos de las medidas de ajuste.

Alejandro Ordóñez todavía no se ha posesionado formalmente como ministro del Interior, por lo que el Gobierno aún debe consolidar el liderazgo encargado de coordinar la relación con el Congreso. Apenas en las últimas dos semanas su agenda legislativa ha ganado tracción, con la aprobación del Presupuesto, el avance del proyecto de competitividad en primer debate y el impulso a la Ley de Sometimiento.

La iniciativa enfrenta la tensión entre aumentar los ingresos y reducir el gasto público. La eventual reestructuración o eliminación de entidades de la Rama Ejecutiva puede afectar espacios de representación política que contribuyen al respaldo de las bancadas. A su vez, aunque no contempla necesariamente nuevos impuestos, algunas medidas podrían incrementar la carga tributaria efectiva de determinados sectores económicos.

El Gobierno deberá concertar el contenido de la iniciativa para conseguir respaldo sin desdibujar sus objetivos fiscales. La negociación también estará determinada por la capacidad de construir consensos programáticos con las bancadas y atender las distintas posiciones políticas y sectoriales que surjan durante el debate legislativo.

Calendario proyectado

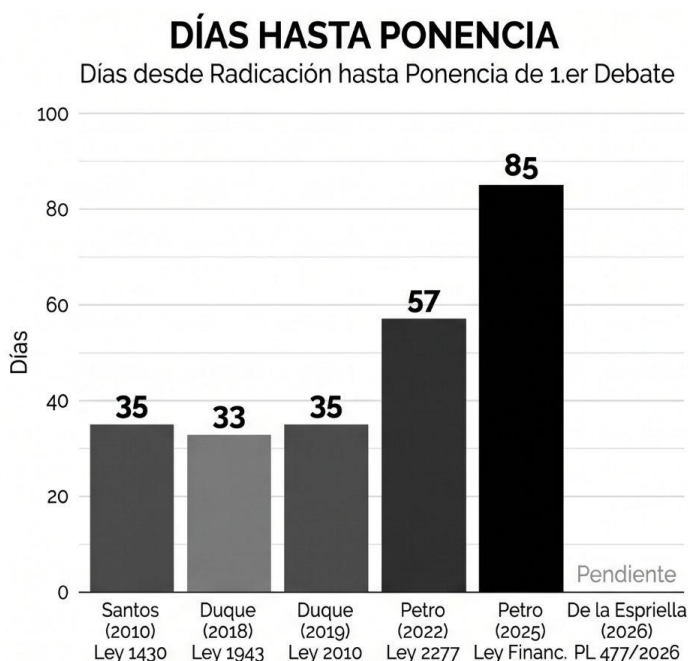


La Ley de Rescate Fiscal enfrenta un calendario especialmente ajustado. Radicada el 29 de octubre, el Gobierno dispone de poco más de seis semanas para conseguir sus cuatro debates antes del cierre de las sesiones ordinarias, previsto para el 16 de diciembre.

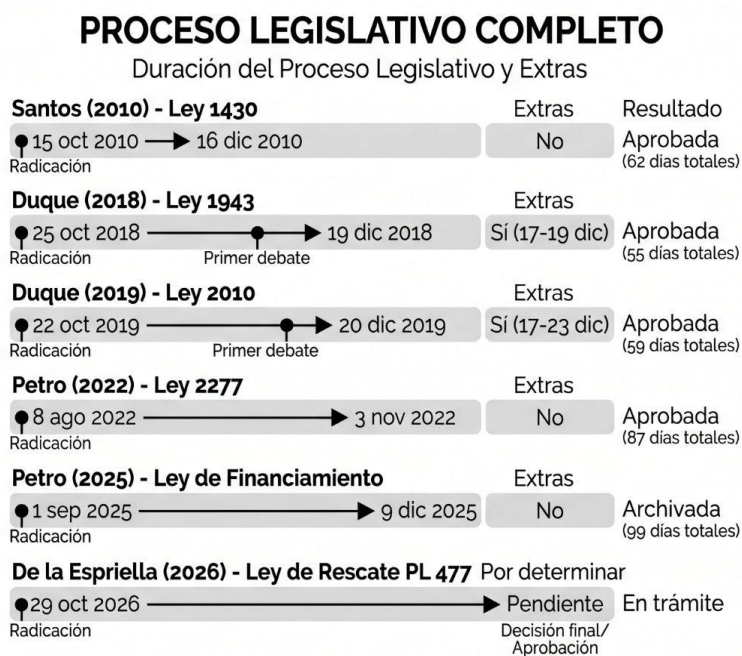
La concertación del articulado entre el Ministerio de Hacienda, los coordinadores y los ponentes será fundamental para conseguir un texto con mayorías en las comisiones económicas conjuntas. Los antecedentes sugieren que esta etapa puede tomar poco más de un mes, lo que deja un margen reducido para completar posteriormente los debates en plenarias.

A los tiempos de negociación se suman los intervalos constitucionales entre debates: ocho días entre el primero y segundo debate, y quince días entre la aprobación en una Cámara y el inicio de la discusión en la otra. En consecuencia, completar los cuatro debates antes del 16 de diciembre será especialmente difícil y el Gobierno probablemente tendrá que convocar sesiones extraordinarias para evitar que la iniciativa se quede sin trámite. **Esto bajo el supuesto de que el gobierno logre darle trámite a la iniciativa a costa de negociar política y programáticamente con el congreso.**

Reformas tributarias y leyes de financiamiento en Colombia (2010-2026)



* Nota: La iniciativa de 2026 se encuentra en etapa de radicación.



Las reformas tributarias y leyes de financiamiento recientes han tardado entre 33 y 85 días desde su radicación hasta la presentación de la ponencia para primer debate. Las iniciativas de Duque en 2018 y 2019 necesitaron sesiones extraordinarias para completar su aprobación; la reforma de Petro de 2022 se aprobó en sesiones ordinarias, mientras que su Ley de Financiamiento de 2025 terminó archivada.

Rescate económico: mayorías bajo prueba

Análisis de fuerzas políticas en el Congreso de la República

La radicación del Proyecto de Ley 477 de 2026, conocido como Ley de Rescate Económico, abre una de las discusiones legislativas más importantes para el Gobierno de Abelardo de la Espriella. La iniciativa llega en un momento de relativa fortaleza política para el Ejecutivo, que cuenta con una amplia coalición de partidos declarados de Gobierno y conserva el impulso de sus primeros meses de administración. Sin embargo, la composición del Congreso y los antecedentes de votación muestran que esa ventaja no necesariamente se traducirá en apoyos incondicionales a las disposiciones de la reforma.

■ Gobierno ■ Independientes ■ Oposición

Tercera Senado



Cuarta Senado



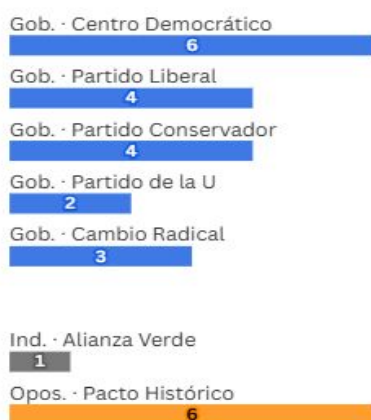
0 1 2 3 4 5 6

0 1 2 3 4 5 6

Tercera Cámara



Cuarta Cámara



0 1 2 3 4 5 6

0 1 2 3 4 5 6

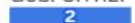
Gob. Curules de paz



Opos. · MAIS



Gob. CITREP



Las fuerzas en comisiones

El primer escenario de discusión estará determinado por las comisiones económicas, particularmente las terceras de Senado y Cámara, competentes para conocer de asuntos tributarios. Las comisiones cuartas, vinculadas principalmente con asuntos presupuestales y de control fiscal financiero, también permiten dimensionar la correlación de fuerzas económicas del Congreso, aunque su participación en el primer debate de esta iniciativa dependerá del reparto y de las decisiones sobre su trámite.

El análisis de las cuatro comisiones económicas identifica 90 congresistas, de los cuales 59 pertenecen a partidos formalmente declarados de Gobierno, seis a colectividades independientes y 21 a partidos de oposición.

A ellos se suman cuatro representantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) que manifestaron públicamente su respaldo al presidente. En conjunto, el Ejecutivo podría contar inicialmente con 63 congresistas políticamente afines, equivalentes al 70 % de los integrantes de estas comisiones, aunque sin que ello represente votos comprometidos con el proyecto.

El panorama es especialmente favorable en las comisiones terceras, escenario prioritario para el debate tributario. De sus 46 integrantes, 30 pertenecen a partidos de Gobierno, dos representan curules de paz que han expresado su respaldo al Ejecutivo, cuatro corresponden a colectividades independientes y diez a la oposición. En las comisiones cuartas, la distribución es semejante: 29 miembros de partidos oficialistas, dos representantes de paz que apoyan al Gobierno, dos independientes y once de oposición.

La participación de las CITREP merece una consideración particular. En julio, once de los dieciséis representantes elegidos por estas circunscripciones anunciaron su respaldo al entonces presidente electo. Entre ellos se encuentran los cuatro integrantes de las comisiones económicas: Jorge Rodrigo Tovar Vélez, Karen López, Jhon Fredi Valencia y Janeth Sabogal. No obstante, su acompañamiento fue presentado como autónomo y condicionado a los intereses de sus territorios, por lo que no puede equipararse a una adhesión partidista ni a un compromiso automático de votación.

Aunque estas cifras ofrecen al Gobierno una posición inicial favorable, la principal variable será la cohesión interna de su coalición. Partidos como el Centro Democrático, el Liberal, el Conservador, Cambio Radical y La U constituyen el núcleo de sus mayorías, pero pueden presentar posiciones distintas frente a determinados artículos. De hecho, la declaración de Gobierno del Partido Liberal estuvo acompañada del reconocimiento de diferencias internas, mientras que, tras la radicación de la reforma, surgieron reparos desde sectores del Centro Democrático frente a algunas medidas tributarias.

■ Si ■ No ■ Ausentes

Senado



Gob. · Salvación Nacional

Ind. · MIRA

0 5 10 15 20 25 30 35 40 45

El precedente del PGN

La votación del Presupuesto General de la Nación para 2027 ofrece una referencia sobre el comportamiento de las bancadas en plenarias. El Gobierno obtuvo 57 votos favorables en Senado y 112 en Cámara, con respaldo principalmente de su coalición y algunos independientes. Entretanto, el Pacto Histórico registró 27 ausencias en Senado y 44 en Cámara.

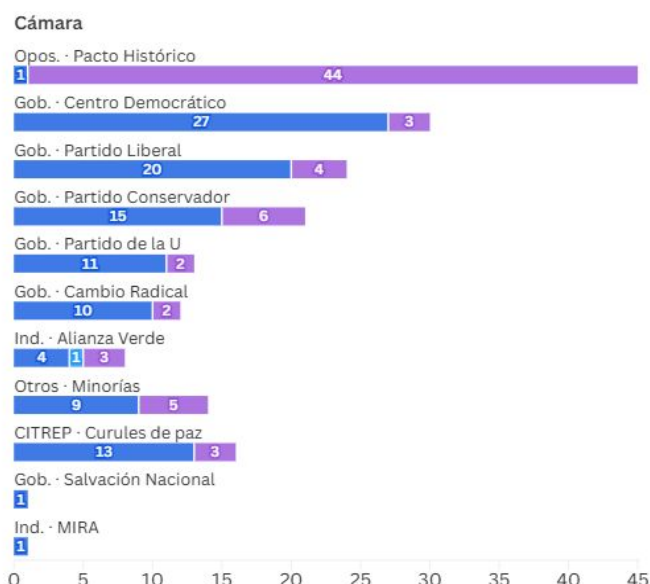
Aunque el resultado evidenció una correlación de fuerzas favorable al Ejecutivo, la discusión tributaria podría modificar estas posiciones, por lo que será determinante conservar la cohesión de los partidos de Gobierno y asegurar el acompañamiento de los independientes.

El reto de sostener mayorías

La Ley de Rescate Económico presenta un desafío político distinto al del presupuesto. Mientras este último gira alrededor de la distribución y financiación del gasto público,

la reforma incorpora modificaciones tributarias con impactos diferenciados sobre los ciudadanos y los sectores económicos. Esto podría generar resistencias incluso dentro de partidos que formalmente respaldan al Ejecutivo, particularmente en disposiciones relacionadas con el IVA, los beneficios tributarios y las facultades extraordinarias solicitadas al Congreso.

El Gobierno cuenta con la ventaja de encontrarse todavía en una etapa inicial de su mandato, durante la cual conserva incentivos políticos para mantener cohesionada su coalición. Sin embargo, esa luna de miel no garantiza disciplina legislativa. Su principal desafío será evitar la pérdida de votos dentro de los partidos oficialistas y, simultáneamente, construir acuerdos con los independientes, cuya participación puede resultar determinante frente a artículos controvertidos o eventuales divisiones internas.



Contactos

Adrián Rodríguez

Socio Rodríguez Piedrahita
a.rodriguez@RodriguezPiedrahita.com

María Jimena Escandón

Socia Orza Relacionamento Estratégico
mjescandon@orza.com.co

Juliana Ocampo

Socia Orza Relacionamento Estratégico
jocampo@orza.com.co

Francisco Miranda

Asociado Orza Relacionamento Estratégico
fmiranda@orza.com.co