Bogotá D.C., 28 julio de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTERE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Ley “*Por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las cámaras de comercio y su confederación en el Registro de Garantías Mobiliarias y dicta otras disposiciones*”

Respetado, Secretario General:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República nos permitimos presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República el presente Proyecto de Ley **“*Por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las cámaras de comercio y su confederación en el Registro de Garantías Mobiliarias y dicta otras disposiciones*”**

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
|  | **HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ**  Representante a la Cámara  Departamento de Casanare |

**PROYECTO DE LEY N.º \_\_\_ DE 2025**  
“Por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las cámaras de comercio y su confederación en el registro de garantías mobiliarias y dicta otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1676 de 2013 con el fin de garantizar la equidad, el equilibrio institucional y la igualdad en el ejercicio de las funciones registrales de las cámaras de comercio en sus respectivas jurisdicciones.

De igual manera, se busca garantizar y respetar los roles asignados por la ley a cada cámara de comercio, reconociendo su autonomía operativa y funcional, así como establecer de forma clara el rol de apoyo, articulación y consolidación tecnológica que corresponde a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio –Confecámaras–, sin que ello implique duplicidad o competencia con las funciones propias de las cámaras en el nivel territorial.

**Artículo 2. Modifíquese el numeral 3 del artículo 39 de la Ley 1676 de 2013, el cual quedará así:**

**3.** El registro se llevará a cabo por cada una de las cámaras de comercio en su respectiva jurisdicción y será consolidado, de manera gratuita, a través del Registro Único Empresarial y Social (RUES) por la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), sin que ello genere cobro alguno a las cámaras de comercio ni a los usuarios del sistema.

La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio pondrá a disposición de las cámaras la plataforma tecnológica de forma gratuita para la gestión del registro y del recaudo en sus respectivas jurisdicciones.

Los recursos recaudados por este concepto serán destinados exclusivamente al fortalecimiento institucional y al cumplimiento de las funciones normativas asignadas a cada cámara de comercio por la ley.

**Artículo 3. Vigilancia.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Ley 400 de 2014, la Superintendencia de Industria y Comercio será la autoridad competente para ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las cámaras de comercio en el marco de sus funciones relativas al Registro de Garantías Mobiliarias.  
  
La Superintendencia velará por que dichas funciones se desarrollen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, equidad, transparencia, igualdad institucional y respeto por las competencias asignadas a cada entidad.

**Parágrafo**. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, la Superintendencia de Industria y Comercio publicará un informe anual de seguimiento sobre el estado, avance y retos de la implementación del Registro de Garantías Mobiliarias en todo el territorio nacional. Dicho informe deberá ser enviado a cada Cámara de Comercio.

**Artículo 4. Naturaleza pública de los recursos y control fiscal.** Los recursos recaudados por concepto del Registro de Garantías Mobiliarias tienen naturaleza pública, por lo cual las cámaras de comercio y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio –Confecámaras– deberán garantizar su administración bajo los principios de legalidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad.  
La Contraloría General de la República ejercerá vigilancia fiscal sobre dichos recursos, y para tal fin, las entidades responsables deberán rendir informes periódicos sobre su gestión, ejecución y destinación, conforme al marco legal vigente y a los estándares de control fiscal aplicables a los recursos públicos.

**Artículo 5. Naturaleza especial y diferenciada del Registro de Garantías Mobiliarias.** El Registro de Garantías Mobiliarias, creado por la Ley 1676 de 2013, constituye un mecanismo técnico y funcionalmente independiente del registro mercantil, destinado exclusivamente a garantizar la publicidad y la oponibilidad de las garantías mobiliarias frente a terceros.

En consecuencia, no está sujeto a las disposiciones del artículo 28 del Código de Comercio, ni forma parte del registro mercantil, ni genera obligaciones, cobros o efectos derivados de dicho régimen. Su aplicación y operación se rigen exclusivamente por la normativa especial que lo regula.

**Artículo 6. Vigencia y régimen de transición.** La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Para efectos de su implementación, se establece un período de transición de tres (3) meses, contado a partir de su promulgación, durante el cual el Gobierno Nacional, en coordinación con la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y las Cámaras de Comercio, deberá garantizar el traslado progresivo y coordinado de las funciones operativas del registro a las Cámaras de Comercio en sus respectivas jurisdicciones.

Durante este término, deberá asegurarse la continuidad del servicio, sin perjuicio de la entrada en vigencia plena del nuevo régimen al finalizar dicho plazo.

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
|  | **HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ**  Representante a la Cámara  Departamento de Casanare |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

“Por medio del cual se modifica la Ley 1676 de 2013 y se establece el marco de acción para las cámaras de comercio y su confederación en el registro de garantías mobiliarias y dicta otras disposiciones”

1. **OBJETO Y CONTENIDO**

El objeto del presente proyecto de ley es modificar el artículo 39 de la Ley 1676 de 2013, con el fin de establecer con claridad y precisión los roles funcionales y jurídicos de las cámaras de comercio y de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio –Confecámaras– en el marco del Registro de Garantías Mobiliarias.

Se busca garantizar el respeto por la autonomía operativa de las cámaras de comercio, la equidad institucional en la distribución de funciones registrales y el uso eficiente de los recursos públicos asociados a dicho registro. Así mismo, se pretende reafirmar el carácter territorial, descentralizado y público del servicio registral, al tiempo que se consolida un esquema de coordinación tecnológica nacional a través del Registro Único Empresarial y Social –RUES–, sin que ello implique centralización indebida ni cobros adicionales.

1. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

La Ley 1676 de 2013 fue promulgada con el propósito de facilitar el acceso al crédito mediante el establecimiento del Registro de Garantías Mobiliarias, una herramienta fundamental para permitir a personas naturales y jurídicas, especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), respaldar operaciones crediticias mediante la utilización de bienes muebles como garantía. Esta iniciativa representó un avance importante en la modernización del sistema financiero colombiano y su alineación con estándares internacionales de garantía mobiliaria.

No obstante, a más de una década de su entrada en vigor, se han identificado serias disfuncionalidades en la distribución y ejercicio de competencias, en la administración de los recursos generados por este registro, y en la articulación tecnológica entre las cámaras de comercio y su confederación. Estos problemas no solo afectan la eficiencia del sistema, sino que también vulneran principios constitucionales esenciales como la descentralización, la legalidad, la función pública del registro, la equidad territorial y la autonomía operativa de las cámaras de comercio.

**a. Concentración de funciones y debilitamiento de la descentralización.**

El artículo 39 de la Ley 1676 de 2013 establece que el sistema de registro de garantías mobiliarias será electrónico, de cobertura nacional, y que su operación tecnológica estará a cargo de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras). Sin embargo, la norma no establece expresamente quién debe ejercer la función registral material en el territorio, ni delimita con precisión el rol operativo de las cámaras de comercio, a pesar de que son estas las entidades legalmente autorizadas para administrar otros registros de naturaleza pública y económica, conforme a lo previsto en el Código de Comercio y el Decreto Ley 410 de 1971.

Esta falta de definición normativa ha generado, en la práctica, una concentración de funciones en cabeza de Confecámaras, más allá de su rol tecnológico, lo cual ha dado lugar a tensiones funcionales e institucionales. La ausencia de una delimitación clara entre la administración tecnológica y la operación registral territorial ha debilitado el principio de descentralización funcional que debe regir este tipo de servicios públicos y ha creado una asimetría operativa y financiera entre la confederación y las cámaras de comercio.

Esta concentración funcional constituye una desviación de poder institucional, que altera el equilibrio del sistema, limita la autonomía regional y contraviene los principios de descentralización administrativa, participación y eficiencia consagrados en los artículos 1, 113, 209 y 269 de la Constitución Política. En lugar de cumplir un rol de articulación y soporte, Confecámaras ha asumido una posición operativa centralizada que desnaturaliza su carácter asociativo y diluye la responsabilidad pública de los registros a nivel territorial.

**b. Impacto en el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad regional.**

El recaudo generado por el Registro de Garantías Mobiliarias supera los $20.000 millones anuales, según estimaciones sectoriales, y representa una fuente importante de sostenibilidad institucional para muchas cámaras de comercio, en especial aquellas que operan en regiones intermedias o de menor capacidad económica. Sin embargo, la falta de una distribución justa de estos recursos, en un contexto donde la operación efectiva del registro la realizan las cámaras locales, ha generado asimetrías presupuestales que afectan directamente su capacidad de modernización, atención al usuario, y desarrollo de servicios complementarios.

Este desequilibrio ha sido reiteradamente señalado por las propias cámaras y por sectores académicos, al advertir que un modelo funcionalmente descentralizado no puede subsistir con una estructura económica centralizada. Es decir, no puede exigirse a las cámaras el cumplimiento de funciones públicas sin garantizar el acceso pleno a los recursos generados por dicha función, máxime cuando estos tienen naturaleza pública y están sujetos a los principios de eficiencia y destinación específica, conforme al artículo 267 de la Constitución.

**c. Falta de transparencia y trazabilidad tecnológica.**

Una preocupación adicional que sustenta este proyecto es la falta de control público sobre la plataforma tecnológica que administra Confecámaras. Al no estar sujeta de manera clara al escrutinio fiscal de la Contraloría General de la República, ni a los lineamientos funcionales de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) –como órgano de inspección, vigilancia y control sobre las cámaras de comercio conforme al Decreto Ley 400 de 2014–, se ha creado un vacío de trazabilidad institucional sobre la información, seguridad jurídica de los registros y cumplimiento de estándares de interoperabilidad con otros sistemas estatales.

Este proyecto, por tanto, propone que la plataforma tecnológica se consolide a través del Registro Único Empresarial y Social (RUES), como infraestructura pública común y gratuita, de uso obligatorio y sin costo para las cámaras de comercio, eliminando cualquier margen de discrecionalidad o dependencia técnica indebida. Esta medida no solo mejora la trazabilidad y la eficiencia del sistema, sino que además garantiza la soberanía tecnológica del Estado sobre un servicio de naturaleza pública.

**d. Protección de los usuarios y eficiencia del servicio.**

El Registro de Garantías Mobiliarias es utilizado principalmente por mipymes, cooperativas, instituciones financieras y personas naturales que acceden al crédito formal mediante la utilización de activos muebles como respaldo. Estas operaciones requieren un sistema ágil, interoperable, económico y jurídicamente seguro. La actual estructura del sistema ha generado retrasos operativos, costos adicionales no previstos en la ley y desigualdad en el acceso, especialmente en regiones donde las cámaras dependen de integraciones tecnológicas centralizadas que no controlan.

Con corte a 2023, más del 85 % de las cámaras de comercio reportaron dificultades técnicas con la plataforma actual, afectando la calidad del servicio y generando quejas de usuarios ante la SIC. Esta situación afecta la competitividad, la inclusión financiera y la seguridad jurídica, y exige una reorganización institucional que devuelva el control del registro a las entidades legalmente responsables de su operación.

**e. Justificación del régimen de transición**

Finalmente, se incorpora un régimen de transición de tres (3) meses, durante el cual el Gobierno nacional, en coordinación con Confecámaras y las cámaras de comercio, deberá implementar el traslado progresivo de las funciones operativas del registro. Este período busca garantizar una implementación técnica ordenada, sin interrupciones del servicio y sin afectar los derechos adquiridos de los usuarios. Además, permite diseñar protocolos de interoperabilidad, capacitación técnica y monitoreo institucional bajo los principios de continuidad, seguridad jurídica y eficiencia.

1. **CONFLICTO DE INTERESES**

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como aquella situación en la cual la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo pueda generar un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En desarrollo de esta disposición, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el conflicto de interés se configura cuando concurren los siguientes elementos:

1. La existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral– del congresista en la deliberación o decisión sobre un tema específico a cargo del Congreso.
2. La participación efectiva del congresista en dicha deliberación o decisión.
3. Que el interés sea directo, no eventual ni hipotético.
4. Que dicho interés sea actual.
5. Que el beneficio resultante sea particular y no general.

En armonía con esta interpretación, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o actos legislativos de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, siempre que el voto sea negativo y mantenga la normatividad vigente.

Así mismo, según reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista conflicto de interés debe verificarse un beneficio individual, concreto, actual y directo. Por tanto, si el beneficio es general, como ocurre con las iniciativas legislativas de alcance institucional o estructural, no se configura la causal de impedimento. Aceptar lo contrario implicaría impedir la participación del Congreso en prácticamente cualquier deliberación normativa, en la medida en que todas las leyes tienen, en alguna medida, efectos generales que podrían coincidir con intereses sectoriales o territoriales.

Aplicando dicho análisis al presente proyecto de ley, orientado a modificar el artículo 39 de la Ley 1676 de 2013 para precisar los roles funcionales entre las cámaras de comercio y su confederación, consolidar la autonomía operativa de las primeras, y establecer condiciones de transparencia y equidad en la administración del Registro de Garantías Mobiliarias, no se configura ningún tipo de conflicto de interés para los congresistas que participen en su estudio y votación.

Esto se debe a que:

* Se trata de una iniciativa de carácter general, cuyo objeto es fortalecer un mecanismo registral de naturaleza pública y aplicable a todo el territorio nacional, sin distinciones individuales ni beneficios específicos a favor de los legisladores.
* El proyecto no crea cargos, beneficios personales, ni privilegios contractuales a favor de congresistas, ni afecta de forma directa su situación jurídica.
* Las medidas propuestas están orientadas a garantizar la transparencia institucional, la eficiencia del sistema registral y la distribución equitativa de funciones y recursos públicos, en el marco de los principios constitucionales que rigen la función administrativa (art. 209 C.P.).

Por tanto, y en línea con lo establecido por la Ley 2003 de 2019, este proyecto se encuentra excluido de la hipótesis normativa que daría lugar a la configuración de un conflicto de interés, ya que se trata de una regulación con alcance general y efectos institucionales, cuyo contenido normativo no implica beneficio individual ni directo para ningún miembro del Congreso.

Lo anterior se expone sin perjuicio del deber individual de cada congresista de examinar, en cada caso concreto, la eventual existencia de hechos generadores de conflicto de interés, y de declararlos oportunamente, conforme a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992:

*“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.”*

1. **IMPACTO FISCAL**

De acuerdo con el **artículo 7 de la Ley 819 de 2003**, toda iniciativa legislativa que implique gastos o beneficios tributarios debe presentar de forma explícita su impacto fiscal y garantizar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En cumplimiento de esta disposición de carácter orgánico, los proyectos deben incluir en su exposición de motivos y en las ponencias respectivas la estimación de los costos fiscales asociados, así como la identificación de las fuentes de financiación que permitan su sostenibilidad.

No obstante, es necesario aclarar que, conforme al criterio reiterado de la Corte Constitucional, esta exigencia no puede convertirse en una barrera de carácter absoluto para el ejercicio de la función legislativa del Congreso. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte precisó que el mandato de compatibilidad fiscal debe entenderse como un elemento orientador y no como un requisito que otorgue al Ejecutivo un poder de veto sobre las decisiones del legislador. En palabras del Alto Tribunal:

*“Aceptar una interpretación que imponga al Congreso el cumplimiento exclusivo del análisis técnico de impacto fiscal [...] equivaldría a conceder al Ministerio de Hacienda una forma de veto sobre el desarrollo legislativo, lo cual resultaría contrario al principio democrático y al equilibrio entre poderes”.*

En esa misma línea, la Sentencia C-502 de 2007 sostuvo que la evaluación del impacto fiscal debe respetar la autonomía del Congreso de la República, y que las exigencias de la Ley 819 no pueden erigirse en un impedimento desproporcionado que restrinja la potestad legislativa ni condicionar el debate democrático a la autorización del Ejecutivo.

Con fundamento en este marco normativo y jurisprudencial, debe señalarse que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal adicional, dado que no ordena nuevas apropiaciones presupuestales, no crea beneficios tributarios, ni implica erogaciones extraordinarias para el Estado. Su implementación se limita a modificar el régimen legal existente sobre el funcionamiento del Registro de Garantías Mobiliarias, reafirmando las competencias de las cámaras de comercio en su jurisdicción, y estableciendo lineamientos para el uso gratuito de una plataforma tecnológica ya existente.

En otras palabras, la aplicación del proyecto no requiere recursos distintos a los ya asignados en los presupuestos de las entidades involucradas, ni obliga al Gobierno nacional o a las entidades del sector público a destinar nuevas partidas. Lo que se propone es una redistribución institucional de competencias, en la cual se garantiza el principio de eficiencia del gasto público, mediante el fortalecimiento de las capacidades ya existentes de las cámaras de comercio.

Además, no se crean nuevas estructuras administrativas ni se establecen cargos, programas, subsidios o transferencias económicas. Por el contrario, se optimizan los recursos generados por el propio funcionamiento del registro, permitiendo su reinversión en el fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de prestar el servicio registral.

Por consiguiente, y en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se puede afirmar que el presente proyecto no representa impacto fiscal adicional y, por tanto, es plenamente compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin que se requiera la incorporación de nuevas fuentes de ingreso ni la modificación de las proyecciones presupuestales existentes.

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
|  | **HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ**  Representante a la Cámara  Departamento de Casanare |