



Bogotá D.C., noviembre de 2025

Doctor

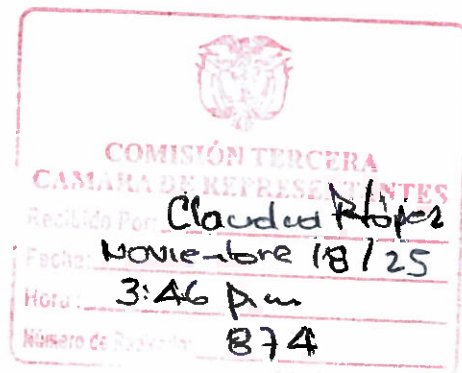
**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**

Presidenta

**COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Cámara de Representantes

Ciudad



**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 080 de 2025 Cámara *"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 Presidente:

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 080 de 2025 Cámara "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"**

De los Honorables Congresistas,

**CHRISTIAN GARCÉS ALJURE**  
Ponente

**SANDRA ARISTIZÁBAL SALEG**  
Ponente

**ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA**  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 080  
DE 2025 CÁMARA  
"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 informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

- I. Antecedentes del Proyecto de Ley
- II. Objeto del Proyecto de Ley
- III. Contenido del Proyecto de Ley
- IV. Consideraciones de los ponentes
- V. Aspectos Jurídicos
- VI. Impacto fiscal
- VII. Conflicto de intereses
- VIII. Proposición

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de Ley No. 080 de 2025 Cámara *"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"*, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 4 de septiembre de 2025, por los Honorables Representantes, Etna Tamara Argote Calderón y Hugo Alfonso Archila Suárez, publicado en la Gaceta del Congreso No. 1331 de 2025.

Asimismo, se publicó Fe de Erratas modificando el artículo 3º del Proyecto de Ley número 080 en la Gaceta del Congreso No. 1438 de 2025. Lo anterior, debido a que el texto radicado se redactó equivocadamente en el artículo 3º que hace referencia a la vigilancia; así, se mencionó el artículo 4º del Decreto Ley 400 de 2014, cuando realmente es el artículo 40 del mismo decreto ley. Igualmente, al mencionar a la Institución encargada de dicha vigilancia, erróneamente se mencionó a la Superintendencia de Industria y Comercio, pues el artículo 40 de dicho decreto ley hace referencia es a la Superintendencia de Sociedades.

El 12 de septiembre de 2025 la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante oficio C.T.C.P. 3.3-245-25C designó como ponentes a los Honorables Representantes Christian Munir Garcés Aljure, Etna Tamara Argote Calderón, Hugo Alfonso Archila Suárez y Sandra Bibiana Aristizábal Saleg.

Una vez notificados, se procedió a solicitar concepto jurídico al Ministerio de Hacienda para que, en el ejercicio de sus funciones y sus competencias, presenten concepto respecto al impacto fiscal que pueda generar este proyecto de Ley.

## **II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de Ley tiene como objeto 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.

## **III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente Proyecto de Ley consta de 6 artículos incluyendo la vigencia.

El artículo primero se establece el objeto de la iniciativa.

El artículo segundo modifica el numeral 3 del artículo 39 de la Ley 1676 de 2013.

El artículo tercero establece la vigilancia.

El artículo cuarto trata sobre la naturaleza pública de los recursos y control fiscal.

El artículo quinto trata sobre la naturaleza especial y diferenciada del Registro de Garantías Mobiliarias.

El artículo sexto trata sobre la vigencia y el régimen de transición

## **IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

De acuerdo con la Ley 1676 de 2013 y el Decreto 1835 de 2015 que la reglamenta, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras, en calidad de administrador del Servicio de Garantías Mobiliarias, administra la plataforma del Servicio de Garantías Mobiliarias, la cual, funciona como un repositorio digital de información a través del cual, los diferentes financiadores o acreedores garantizados publicitan las garantías mobiliarias de su interés, para efectos de oponibilidad, prelación y posibilidad de ejecución.

En ese sentido, el Proyecto de Ley 080 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 el en registro de garantías mobiliarias y se dictan otras disposiciones"*, busca modificar la Ley 1676 de 2013 en materia del Servicio de Garantías Mobiliarias, transfiriendo a las Cámaras de Comercio la función operativa y administrativa del registro y limitando el rol de Confecámaras a un soporte tecnológico.

No obstante, un análisis a la luz del funcionamiento actual del Servicio de Garantías Mobiliarias y de su impacto económico y social evidencia que dicha propuesta resulta inconveniente. La iniciativa desconoce los avances alcanzados en la última década y plantea riesgos significativos en términos de eficiencia, costos, transparencia y sostenibilidad del sistema.

Por el contrario, la experiencia demuestra que el Servicio de Garantías Mobiliarias administrado por Confecámaras constituye un modelo moderno, eficiente y reconocido para la publicidad de las garantías mobiliarias por parte de los distintos financiadores.

Por lo anterior, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones al respecto:

### ***Antecedentes del Servicio de Garantías Mobiliarias en Colombia.***

La ausencia de un sistema moderno y eficiente para publicitar las garantías mobiliarias dificultó por muchos años el acceso al crédito y restringía el uso de bienes muebles como respaldo financiero. Entre 1971 y 2010 apenas se inscribieron 40.000 prendas en el Registro Mercantil, lo que reflejaba la baja utilización de este mecanismo. En consecuencia, hacia 2012 —previo a la entrada en vigencia del Régimen de Garantías Mobiliarias— Colombia ocupaba el puesto 67 entre 183 economías en el índice de obtención de crédito del Doing Business.

El sistema anterior adolecía de problemas estructurales: la prenda rara vez se publicitaba, salvo al momento de su ejecución, lo que obligaba a acudir a procesos judiciales lentos e ineficientes. Además, las hipotecas eran el mecanismo de preferencia para respaldar obligaciones crediticias, lo que excluía a miles de empresas que no contaban con este tipo de activos. Esta limitación, aún hoy vigente, resulta especialmente grave considerando que cerca del 93% del tejido empresarial colombiano corresponde a microempresas.

En un contexto global, ya para 2010 existían referentes internacionales de sistemas de garantías mobiliarias, como la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional – CNUDMI, y la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos - OEA, adoptadas en diferentes países. Inspirado en estas experiencias, Colombia, a través de una Comisión Redactora que se instaló en el año 2010, liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Superintendencia de Sociedades, con el apoyo de reconocidos juristas, promulgó la Ley 1676 de 2013, que entró en vigencia el 20 de agosto de ese año, y puso en marcha el Servicio de Garantías Mobiliarias el 4 de marzo de 2014. En sus primeros seis meses de operación, se migraron de manera gratuita 812.600 prendas constituidas bajo el régimen anterior. Los resultados fueron inmediatos: para 2017, Colombia ascendió al segundo lugar entre 190 economías en el índice de obtención de crédito del Doing Business, consolidándose como un referente regional en la materia.

Ahora bien, El Régimen de Garantías Mobiliarias en Colombia, configurado a través de la Ley 1676 de 2013 y el Decreto 1835 de 2015, con el objeto de promover el acceso al crédito, se desarrolla a través de tres elementos fundamentales:

- Ampliación del espectro de bienes muebles susceptibles de ser entregados como garantía mobiliaria sobre acciones, derechos u obligaciones susceptibles de valoración pecuniaria al momento de su constitución.
- Sistema de inscripción de las garantías mobiliarias a través de un servicio electrónico y accesible, que permite la publicidad, oponibilidad y prelación universal de las garantías mobiliarias.

- Mecanismos extrajudiciales de las garantías mobiliarias que permiten la recuperación rápida de la obligación ante el eventual incumplimiento del deudor: el pago directo, y la ejecución especial de la garantía que se desarrolla a través de los Centros de Conciliación de las Cámaras de Comercio.

En efecto, uno de los pilares fundamentales a través de los cuales se cimienta el sistema de garantías mobiliarias en Colombia, desde su configuración, corresponde a la operación del Servicio de Garantías Mobiliarias, el cual, de acuerdo al artículo 38 de la Ley 1676 de 2013, corresponde a un sistema de archivo electrónico, que tiene por objeto dar publicidad a través de Internet, a las operaciones de inscripción inicial, modificación, prórroga, cancelación, transferencia y ejecución respecto de garantías mobiliarias, optimizando costos de transacción para la garantía, sin la exigencia de requisitos adicionales para su perfeccionamiento y existencia.

### ***Impacto del modelo centralizado en el Servicio de Garantías Mobiliarias***

Contrario a lo señalado en la justificación del proyecto de ley, en la cual se manifiestan supuestas “disfuncionalidades” del Servicio de Garantías Mobiliarias, es preciso destacar que la centralización del modelo ha generado el siguiente impacto positivo:

- En diez años se han inscrito más de 2,5 millones de garantías, beneficiando a cerca de 1,8 millones de empresarios y personas naturales.
- Aproximadamente, el 92% de las empresas que accedieron a crédito con garantía mobiliaria son MIPymes, lo que demuestra que el sistema cumple su objetivo de inclusión financiera.
- El modelo actual ha garantizado precios razonables y competitivos, incluso al compararlos con referentes internacionales, cuya actualización anual en relación con la tarifa derivada de los diferentes servicios, se ajusta siguiendo los parámetros de la norma, esto es, únicamente por IPC, evitando costos desproporcionados.
- La operación tecnológica centralizada ha permitido eficiencia, seguridad jurídica y trazabilidad, elementos reconocidos incluso en publicaciones internacionales.
- El 10% de créditos otorgados en la vigencia 2014-2024 respecto de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, ha sido respaldado con garantía mobiliaria.
- El proyecto de ley desconoce estos logros al pretender fragmentar la operación, debilitando la homogeneidad y confiabilidad alcanzada.

### ***Riesgos de fragmentación y pérdida de eficiencia***

El actual esquema centralizado garantiza interoperabilidad con el Registro Único Nacional de Tránsito- RUNT, el Registro Único Nacional de Operadores de Libranza – RONEOL y el Registro de Bienes de Propiedad Industrial que opera la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC, permitiendo así la consistencia e integridad de la información que se encuentra en el Servicio.

Si cada Cámara de Comercio asumiera la administración del Servicio de Garantías Mobiliarias:

- Se generaría fragmentación tecnológica, con riesgos de fallas y problemas de interoperabilidad.
- Se comprometería la ciberseguridad, actualmente respaldada en infraestructura robusta y con estándares internacionales probados de contingencia y continuidad.
- Aumentarían los costos operativos, lo que podría trasladarse a los usuarios, afectando directamente la competitividad de las MiPymes, y del sistema de garantías mobiliarias en un todo.

#### ***Impacto negativo en las principales banderas del actual sistema***

- Impulso a mujeres empresarias: Cerca del 58% de las personas naturales que acceden a crédito con garantía mobiliaria son mujeres, mostrando una fuerte capacidad de cierre de brechas de género.
- Apoyo a las MiPymes: Aproximadamente, el 92% de las empresas beneficiadas son MiPymes, especialmente de sectores productivos dinámicos, lo que ha permitido que actores tradicionalmente excluidos accedan a crédito en condiciones competitivas.
- Crecimiento y permanencia: Las empresas que utilizan este mecanismo tienen una tasa de supervivencia a cinco años en promedio del 57.6%, frente a un 33.4% de quienes no lo usan. Además, muchas duplicaron sus activos tras acceder al crédito.
- La centralización evita asimetrías territoriales y garantiza que todos los usuarios accedan a un servicio homogéneo, sin importar la región.

Un cambio de esta magnitud en el Servicio de Garantías Mobiliarias pondría en riesgo estas dinámicas de equidad de género, movilidad y supervivencia, al afectar la confiabilidad y el acceso de los usuarios al crédito formal. Es decir, expondría al sistema de crédito en Colombia a un grave retroceso y dejaría en entredicho lo conseguido en la última década.

#### ***Reconocimiento internacional y competitividad***

El actual modelo colombiano es citado como ejemplo en la literatura financiera internacional por su simplicidad, acceso y bajo costo. Alterar la estructura operativa restaría competitividad al país, devolviéndolo a esquemas de descentralización ineficientes como los que existían antes de 2013, cuando el sistema era fragmentado y poco transparente.

#### ***Ley 2470 de 2025 y la denominación del Servicio de Garantías Mobiliarias como un servicio de naturaleza privada***

La Ley 2470 del 2 de julio de 2025, publicada en la edición No. 53.169 del Diario Oficial, estableció con claridad la naturaleza jurídica de las garantías mobiliarias. En efecto, el inciso segundo del numeral i) del artículo 3 dispone expresamente que la anotación de garantías mobiliarias prevista en la Ley 1676 de 2013 constituye un servicio, precisando que "los

derechos de este servicio para todos los efectos son un precio fijo y razonable a cargo de la entidad financiadora”.

En consecuencia, resulta jurídicamente impreciso e incorrecto calificar dicho mecanismo como un “registro”, pues esta denominación no refleja su verdadera esencia normativa. No se trata de un registro público en los términos del Código de Comercio, sino de un servicio de naturaleza especial, diseñado para garantizar la publicidad y la oponibilidad de las garantías mobiliarias en un entorno tecnológico centralizado.

De esta manera, la Ley 2470 de 2025 otorga una fuerza interpretativa vinculante, al precisar que lo previsto en la Ley 1676 de 2013 corresponde al Servicio de Garantías Mobiliarias -SGM, diferenciándolo expresamente de los registros públicos tradicionales y reafirmando su carácter particular y autónomo dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

En atención a las anteriores consideraciones, concluimos que el Proyecto de Ley 080 de 2025 resulta inconveniente, pues parte de un diagnóstico incompleto e impreciso, y desconoce la evidencia empírica que respalda la efectividad del modelo vigente. La centralización en Confecámaras, como gremio que articula a las 58 Cámaras de Comercio del país, ha garantizado bajos costos, seguridad tecnológica, equidad en el acceso y una mayor inclusión financiera, especialmente para las MiPymes.

La fragmentación de la operación entre las diferentes Cámaras de Comercio generaría riesgos en materia de eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y competitividad internacional, comprometiendo una de las reformas más exitosas de los últimos años en el acceso al crédito en Colombia.

Adicionalmente, implicaría mayores costos de transacción y dificultades en la consolidación de la información, precisamente en un sistema diseñado para otorgar seguridad jurídica a la oponibilidad y prelación de las garantías frente a terceros. Todo ello pondría en riesgo la publicidad inmediata de las garantías, debilitando un principio esencial del modelo actual.

Las consecuencias serían particularmente graves para los acreedores y, en especial, para el sector financiero, que ha venido depositando creciente confianza en este mecanismo como herramienta eficaz para respaldar el crédito.

## **V. ASPECTOS JURÍDICOS**

En este punto resulta indispensable destacar las razones jurídicas y de conveniencia que motivaron la creación de lo que hoy se conoce como la Ley de Garantías Mobiliarias, las cuales fueron expresamente consignadas en las ponencias legislativas del proyecto y constituyen el fundamento que justifica la instauración de un sistema unificado y centralizado de registro de garantías mobiliarias.

Como se ha señalado, el proyecto de ley se concibió como una reforma integral destinada a actualizar, conceptualizar y modernizar el régimen jurídico aplicable a las garantías mobiliarias en Colombia. Su propósito principal fue ampliar el acceso al crédito, en particular

para las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante la adecuación del derecho nacional a los estándares internacionales, con el fin de fortalecer la competitividad empresarial y permitir la participación en condiciones de igualdad en los mercados globales.

Asimismo, la aprobación de dicha iniciativa legislativa respondía a la necesidad de mejorar la calificación de Colombia en el indicador de "obtención de crédito" del informe *Doing Business* del Banco Mundial. Para ello, resultaba esencial dotar al país de un sistema de registro de garantías moderno, unificado y accesible electrónicamente, que superara la dispersión normativa y la fragmentación institucional del anterior sistema registral, el cual generaba inseguridad jurídica e incertidumbre sobre la oponibilidad de los derechos de garantía.

La redacción del proyecto tomó como referencia los más altos estándares internacionales, particularmente los contenidos en la Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias de la OEA y en los lineamientos de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). En atención a estas directrices, se estableció la creación de un Registro Único y Electrónico de Garantías Mobiliarias, con las siguientes características esenciales:

1. Sistema de archivo público y de alcance nacional: el Registro permite el acceso público a la información, operando de manera centralizada en todo el territorio nacional; La publicidad constituye la condición esencial para la oponibilidad de la garantía frente a terceros.

Siguiendo las directrices de la Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias (LMOEA), la legislación nacional establece un sistema registral que permite dar a conocer los derechos conferidos por la garantía, determinando con precisión el grado de prelación entre acreedores y otorgando seguridad jurídica a las transacciones. En consecuencia, los derechos derivados de una garantía mobiliaria solo adquieren efectos erga omnes cuando han sido debidamente publicitados mediante su inscripción en el registro.

2. Funcionamiento electrónico: Su operación se realiza exclusivamente a través de Internet, garantizando inmediatez, trazabilidad y transparencia en la consulta de la información.
3. Organización de naturaleza personal: el registro se estructura en función de la identificación del garante, a quien se le asigna un folio electrónico individual y de carácter global.
4. Prolación Objetiva: El registro establece una relación entre acreedores basada en el momento de la inscripción de la garantía en el Registro. La fecha y hora de inscripción confieren una referencia temporal verificable y objetiva, que determina la prioridad de los derechos de los acreedores y permite aplicar de forma uniforme las normas de prelación crediticia. Este principio otorga certeza jurídica y elimina la discrecionalidad en la resolución de conflictos de prioridad.

5. **Modelo de Registro por Avisos:** El sistema adopta un esquema de registro por avisos o formularios, que busca garantizar la publicidad de las garantías mobiliarias. Este modelo simplifica los procedimientos, reduce costos y agiliza las operaciones de crédito, fortaleciendo la transparencia del sistema.
6. **Valor Probatorio de los Documentos:** Los avisos inscritos, así como los archivos electrónicos y certificaciones expedidos por el Registro, tienen la calidad de documentos públicos y constituyen plena prueba en juicio. Esta característica dota al sistema de una presunción de autenticidad y veracidad que fortalece la seguridad jurídica de las partes intervinientes.
7. **Unificación Procesal y Naturaleza Ejecutiva:** Con el fin de garantizar la eficiencia judicial, la ley confiere carácter de título ejecutivo al formulario registral de ejecución o restitución debidamente inscrito. De esta forma, se otorga al acreedor una herramienta ágil y eficaz para la recuperación de su crédito, eliminando trámites innecesarios y fortaleciendo la efectividad de las garantías mobiliarias.

Lo anterior encuentra legitimidad en un sólido conjunto de instrumentos de armonización internacional, que orientaron la política legislativa colombiana en materia de garantías mobiliarias.

### **Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias (LMOEA)**

Constituye el texto fundacional del sistema. El fundamento jurídico más relevante proviene del mandato expreso contenido en esta ley, conforme al cual todo Estado que la adopte "deberá crear un sistema de registro único y uniforme aplicable a todas las formas de garantías mobiliarias existentes en su ordenamiento";

*"Artículo 1: La presente Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias (en lo sucesivo la "Ley") tiene por objeto regular garantías mobiliarias para garantizar obligaciones de toda naturaleza, presentes o futuras, determinadas o determinables. Un Estado podrá declarar que esta Ley no se aplica a ciertos tipos de bienes muebles que expresamente indiquen en el presente texto.*

*Un Estado que adopte esta Ley deberá crear un sistema de registro único y uniforme aplicable a toda figura de garantías mobiliarias existente dentro del marco jurídico local, para dar efecto a esta Ley."*

Este sistema está diseñado para optimizar las funcionalidades establecidas en su Título IV (Artículos 35 a 46) donde se establece los objetivos esenciales de estandarización de los aspectos documentales y registrales de las garantías mobiliarias, proponiendo la creación de un registro uniforme y público como instrumento de transparencia y prelación.

- **Reglamento Modelo para el Registro de Garantías Mobiliarias (RMROEA):** este reglamento complementa la Ley Modelo, describiendo la estructura, funciones y procedimientos que debe observar un registro moderno. Entre sus aportes destacan la definición de los procedimientos de inscripción, los deberes del registrador y el alcance de la información registral.

Sobre este reglamento se destaca lo señalado en su exposición de motivos sobre la función del establecimiento del registro así *"la función del Registro consiste en brindar publicidad a las garantías mobiliarias según lo dispuesto por distintos artículos de la Ley Modelo. La Inscripción ante el Registro resulta una característica principal a efectos de la estructura de la Ley Modelo en lo que refiere a la prioridad vinculada con las garantías mobiliarias sobre la mayor parte de los bienes en garantía."*

- **Instrumentos de la CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional):** La CNUDMI ha desarrollado guías y modelos que consolidan las mejores prácticas internacionales en materia de operaciones garantizadas, entre ellas:
  - **Guía Legislativa sobre las Operaciones Garantizadas (2007)**

En la que se establece que:

*"La mayoría de los Estados no tienen un registro general centralizado para las garantías reales sobre todos los tipos de bienes muebles. Por lo tanto, la creación de un sistema de registro general para las garantías reales constituidas sobre bienes muebles puede suponer un cambio significativo. Algunos Estados tienen registros de la propiedad de bienes específicos y de los gravámenes que pesan sobre ellos, como los registros de buques, aeronaves o vehículos motorizados. Otros Estados cuentan con múltiples registros de la propiedad de bienes que se basan en la categoría del bien, el tipo de otorgante o el tipo de acreedor."*

*Muchos Estados exigen la inscripción registral de los documentos específicos acreditativos de la constitución de la garantía real o que dichos documentos se adjunten a toda solicitud de inscripción."*

**El registro general de garantías reales que se recomienda en la Guía es muy distinto de los ejemplos de registros existentes que acaban de señalarse. En primer lugar, conforme a lo recomendado, habría que establecer un único registro central en el que se inscribieran todas las garantías reales constituidas sobre todos los tipos de bienes muebles.**

*En segundo lugar, la inscripción se efectuaría presentando una simple notificación en la que se indicaran sólo los detalles más importantes del acuerdo de garantía; el solicitante de la inscripción no estaría obligado a presentar la documentación pertinente sobre la garantía ni a probar de algún otro modo su existencia. Con este tipo de registro se pretende, por tanto, paliar la ineficiencia, los gastos y los retrasos causados por la diversidad de enfoques y la multiplicidad de registros.”*

- **Guía para la Creación de un Registro de Garantías Reales (2013)**, que establece los protocolos para el establecimiento de la implementación del sistema de registro y el registro de las garantías.

Todos estos documentos refuerzan la necesidad de un Sistema Unificado de Registro de Garantías Mobiliarias surge, entonces, como respuesta a la fragmentación y obsolescencia del régimen anterior, ofreciendo un marco jurídico coherente, eficiente y alineado con los estándares internacionales. Su finalidad esencial es asegurar la certeza jurídica y la protección de los derechos de los acreedores mediante un único mecanismo de publicidad simple, transparente y universal, conforme a los principios rectores de la LMOEA, la CNUDMI y demás instrumentos internacionales de armonización jurídica.

## **VI. IMPACTO FISCAL**

Como ha sido expuesto por el autor en su proyecto de Ley, esta iniciativa legislativa, no genera un impacto fiscal. En tal sentido, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se solicitó concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a esta iniciativa que, en todo caso, tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

Los autores señalan que, de acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial, 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.

Asimismo, aclaran que, 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, los autores resaltan que 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, los autores afirman, en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto no representa impacto fiscal adicional y, es 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.

Además, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

*"... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:*

*i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*

*ii) **el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que 'es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.** Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto';* (Negrita y subrayado por fuera de texto)

*iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual 'se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático'; y*

*iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica. "*

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, como coordinador ponente de estas iniciativas legislativas acumuladas, recurrí al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando emitir concepto frente a este proyecto de Ley y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

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

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: *"...los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda..."*.

Es decir, *"...el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda..."*

En tal sentido, se solicita dar trámite al proyecto de Ley considerando que el día 29 de octubre del año en curso, se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se está a la espera de la respuesta por parte de esta cartera.

## VII. CONFLICTOS DE INTERESES

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, *"Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992"*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir *"...las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación..."* de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

***"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.***

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*- Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"*

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley NO genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal y abstracta que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional que no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

### VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia de ARCHIVO para primer debate y en consecuencia proponemos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate y archivar** el Proyecto de Ley 080 de 2025 Cámara *"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"*

De los Honorables Representantes,



**CHRISTIAN GARCÉS ALJURE**  
Ponente



**SANDRA ARISTIZABAL SALEG**  
Ponente



**ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA**  
Ponente