



PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

«Por medio de la cual se promueve el acceso al crédito, el emprendimiento, y se dictan otras disposiciones,

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 17. Condiciones de los créditos de vivienda individual. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo primero de la presente ley, el Gobierno Nacional establecerá las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo, que tendrán que estar denominados exclusivamente en UVR, de acuerdo con los siguientes criterios generales:

1. Estar destinados a la compra de vivienda nueva o usada, **la compra de lotes** o a la construcción de vivienda individual.
2. Tener una tasa de interés remuneratoria, calculada sobre la UVR, que se cobrará en forma vencida y no podrá capitalizarse. Dicha tasa de interés será fija durante toda la vigencia del crédito, a menos que las partes acuerden una reducción de la misma y deberán expresarse única y exclusivamente en términos de tasa anual efectiva.
3. Tener un plazo mínimo de cinco (5) años para su amortización. El Gobierno nacional fijará el plazo máximo, respetando criterios de estabilidad financiera, el cual, en todo caso, no podrá ser inferior a treinta (30) años.
4. Estar garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas.

5. Tener un monto máximo que no exceda el porcentaje, que de manera general establezca el Gobierno Nacional, sobre el valor de la respectiva unidad habitacional, sin perjuicio de las normas previstas para la financiación de vivienda de interés social subsidiable.
6. La primera cuota del préstamo no podrá representar un porcentaje de los ingresos familiares superior al que establezca, por reglamento, el Gobierno Nacional.
7. Los sistemas de amortización tendrán que ser expresamente aprobados por la Superintendencia Bancaria.
8. Los créditos podrán prepagarse total o parcialmente en cualquier momento sin penalidad alguna. En caso de prepagos parciales, el deudor tendrá derecho a elegir si el monto abonado disminuye el valor de la cuota o el plazo de la obligación.
9. Para su otorgamiento, el establecimiento de crédito deberá obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permita proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda concluirse que el crédito durante toda su vida, podría ser puntualmente atendido y estaría suficientemente garantizado.
10. Estar asegurados contra los riesgos que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo primero. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, los establecimientos de crédito y todas las demás entidades a que se refiere el artículo 1o. de la presente ley, podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana, siempre que tales operaciones de crédito se otorguen con una tasa fija de interés durante todo el plazo del préstamo, los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses y se acepte expresamente el prepago, total o parcial, de la obligación en cualquier momento sin penalidad alguna. Se aplicarán a estas operaciones todas las



demás disposiciones previstas en esta ley para los créditos destinados a la financiación de vivienda individual.

Adicionalmente y a solicitud del deudor, las obligaciones establecidas en UPAC por los establecimientos de crédito y por todas las demás entidades a que se refiere el artículo 1o. de la presente ley, podrán redenominarse en moneda legal colombiana en las condiciones establecidas en el inciso anterior.

Parágrafo segundo. Bajo esta modalidad de crédito, y con las mismas condiciones, se podrán adquirir lotes rurales o urbanos que no tengan vivienda construida. Lo anterior, no implica que las entidades financieras estén obligadas a otorgar el préstamo, lo cual dependerá del análisis de riesgo y capacidad de pago.

Quien adquiera un lote con este tipo de crédito y quiera solicitar un nuevo préstamo para construcción de vivienda en el mismo terreno, podrá solicitar a la entidad financiera que unifique ambos créditos. En este caso, la entidad realizará el respectivo análisis de riesgo para determinar la viabilidad del préstamo.

Artículo 2. Estabilidad jurídica para el emprendimiento. Durante los cinco años posteriores a su creación, las micro, pequeñas y medianas empresas estarán cobijadas por un régimen automático de estabilidad jurídica que garantizará que no se vean afectadas por modificaciones tributarias o administrativas del orden nacional que no existían al momento de su creación.

En este régimen están incluidos costos de trámites y tarifas de permisos exigidos por autoridades administrativas y obligaciones tributarias nacionales.



Se exceptúan los cambios tributarios o administrativos que establezcan condiciones más favorables para las micro, pequeñas y medianas empresas. En este caso, las modificaciones aplicarán automáticamente, salvo que la empresa solicite que se mantengan las condiciones iniciales.

La inclusión de las micro, pequeñas y medianas empresas en este régimen será automática y no requerirá la suscripción de contratos con el Estado.

Durante la vigencia de este régimen las micro, pequeñas y medianas empresas no estarán obligadas a pagar el registro ni la renovación de la matrícula mercantil.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las Cámaras de Comercio, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y la Superintendencia de Sociedades, adoptará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de este régimen.

Las entidades territoriales podrán integrarse al régimen de estabilidad jurídica e incorporar sus obligaciones tributarias y administrativas.

Artículo 3. Adiciónese el artículo 256-2 al Decreto Ley 624 de 1989, Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 256-2. Incentivo para el aporte de capital semilla. Los grandes contribuyentes de renta que realicen aportes de capital semilla a nuevos emprendimientos de micro, pequeñas y medianas empresas, tendrán derecho a descontar el valor de la inversión realizada sin que exceda el 1% de la renta líquida gravable del año en que se realice la inversión.



Este aporte no podrá implicar la entrega de participación en la sociedad al gran contribuyente por parte del emprendedor.

Para tales efectos, iNNpulsa diseñará un banco de proyectos donde los emprendedores podrán depositar su propuesta. Los grandes contribuyentes de renta que quieran acceder a este beneficio deberán seleccionar el proyecto de esta plataforma.

No podrán ser beneficiarios de capital semilla los emprendimientos de personas que tengan relación comercial o estén dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil con socios o empleados del nivel directivo de grandes contribuyentes de renta.

Cuando el gran contribuyente, además de aportar el capital semilla, realice un acompañamiento permanente al emprendimiento durante los primeros cinco años posteriores a su creación, podrá acceder a un descuento adicional de renta equivalente a la mitad del capital aportado. Para tales efectos, deberá acreditar anualmente ante iNNpulsa todas las labores de asesoría jurídica, administrativa, tributaria o empresarial brindada al emprendimiento.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 259-2 del Decreto Ley 624 de 1989, Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 259-2. Eliminación de descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta. Elimínense a partir del año gravable 2020 todos los descuentos tributarios aplicables al impuesto sobre la renta, que sean distintos de los contenidos en los artículos 115, 254, 255, 256, 256-1, **256-2**, 257, 257-1 y 258-1 del Estatuto Tributario, el artículo 104 de la Ley 788 de 2002 y los previstos en esta ley para las Zomac.



Artículo 5. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 477 del Decreto Ley 624 de 1989, Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo transitorio. Durante las vigencias 2027, 2028 y 2029 estarán exentos del IVA los materiales para la construcción de vivienda a nivel nacional.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

MARÍA CLARA POSADA

Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto de ley

El proyecto tiene por objeto remover tres obstáculos concretos al emprendimiento — uno de acceso al crédito de vivienda, uno de previsibilidad normativa para la empresa nueva y uno de canalización de capital hacia el emprendimiento— y adoptar una medida transitoria de estímulo al sector de la construcción. Para ello interviene cuatro cuerpos normativos: la Ley 546 de 1999, que organiza el sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo; el Estatuto Tributario, en materia de descuentos en el impuesto sobre la renta y de bienes exentos del impuesto sobre las ventas; y el régimen general aplicable a las micro, pequeñas y medianas empresas.

El siguiente cuadro sintetiza qué modifica cada artículo, qué problema público pretende resolver y en qué sección de este documento se encuentra la evidencia que lo sustenta.

Cuadro 1. Mapa del proyecto: artículo, norma intervenida y problema público

Art.	Qué hace	Norma intervenida	Problema público que atiende	Evidencia
1	Permite adquirir lotes urbanos o rurales sin vivienda construida bajo la modalidad de crédito de	Artículo 17 de la Ley 546 de 1999 (adición de un parágrafo)	El hogar que no es dueño del suelo carece de instrumento de financiación de largo plazo para adquirirlo, aunque el Estado sí subsidie y	Cap. IV.1 y V

Art.	Qué hace	Norma intervenida	Problema público que atiende	Evidencia
	vivienda individual a largo plazo, y prevé la unificación con un crédito posterior de construcción		financie construir sobre suelo propio	
2	Crea un régimen automático de estabilidad jurídica de cinco años para las mipymes frente a modificaciones tributarias y administrativas nacionales y territoriales	Régimen general de mipymes (norma autónoma)	La empresa nueva enfrenta, en promedio, 2,7 reformas tributarias nacionales durante sus primeros cinco años de vida	Cap. IV.5 y IV.6
3	Crea un descuento en renta para los grandes contribuyentes	Adición del artículo 256-2 al Estatuto Tributario	Solo el 2,5 % de las microempresas tiene crédito formal; la brecha de financiamiento mipyme equivale a 7,6 % del PIB	Cap. IV.7 y VI

Art.	Qué hace	Norma intervenida	Problema público que atiende	Evidencia
	que aporten capital semilla a nuevos emprendimientos de mipymes, con un adicional por acompañamiento			
4	Incluye el nuevo artículo 256-2 en la lista de descuentos que subsisten	Artículo 259-2 del Estatuto Tributario	Sin esta inclusión, el descuento del artículo 3 nacería en antinomia con una lista taxativa y excluyente	Cap. XIV
5	Declara exentos del IVA los materiales de construcción durante 2027, 2028 y 2029	Artículo 477 del Estatuto Tributario (parágrafo transitorio)	La edificación residencial acumula cuatro años de contracción y el IVA de los materiales no es descontable para el constructor de vivienda	Cap. IV.2, IV.4 y X
6	Vigencia y derogatoria	—	—	Cap. XIV

Fuente: elaboración propia a partir del texto del proyecto de ley.

II. Justificación y antecedentes

2.1. El punto de partida: tres puertas cerradas

Las tres medidas sustantivas del proyecto responden a una misma estructura de problema. En cada caso existe un instrumento público que funciona —el crédito de vivienda de largo plazo, el sistema tributario, el capital privado— y una población que no puede alcanzarlo porque una regla, un plazo o una definición la deja por fuera. El proyecto no propone crear instrumentos nuevos: propone abrir tres puertas que hoy están cerradas por razones que ya no se sostienen.

La primera puerta es la del suelo. El Estado colombiano subsidia construir vivienda en sitio propio y el Fondo Nacional del Ahorro financia esa construcción, pero ambos exigen que el hogar ya sea dueño del lote, inscrito a su nombre en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Ninguna entidad —pública o privada— ofrece al hogar un crédito de largo plazo para adquirir ese lote. Quien no tiene suelo no puede entrar al sistema, y el sistema no le ofrece camino para conseguirlo.

La segunda puerta es la de la previsibilidad. Entre diciembre de 2000 y marzo de 2026 Colombia expidió quince instrumentos tributarios generales: una modificación cada 1,8 años. Doce de las trece leyes se sancionaron en diciembre, la mayoría en la última semana del año y con aplicación desde el 1.º de enero siguiente. El Banco Mundial califica a Colombia con 0,00 sobre 10 en el indicador de «planes fiscales futuros» de su índice B-READY de 2025. La empresa que nace hoy no sabe bajo qué reglas operará el año entrante.

La tercera puerta es la del capital. El 2,5 % de las microempresas colombianas tiene crédito formal, frente al 54,0 % de las grandes. La brecha de financiamiento de las mipymes se estima en \$67,89 billones, equivalentes al 7,6 % del PIB. Al mismo tiempo, los grandes contribuyentes aportaron el 60,7 % del recaudo bruto nacional en 2025. Hay

recursos en un extremo del tejido empresarial y ausencia de recursos en el otro, sin un canal institucional que los conecte.

2.2. Qué se ha intentado antes, y qué enseña

Ninguna de las tres medidas es inédita. Todas tienen antecedentes en Colombia o en el exterior, y esos antecedentes son la parte más valiosa de este diagnóstico, porque permiten anticipar cómo funcionará el instrumento antes de aprobarlo. Conviene ordenarlos.

Cuadro 2. Antecedentes directos de cada medida y su resultado documentado

Medida del proyecto	Antecedente	Resultado documentado	Lección
Art. 1 – Financiar la adquisición de suelo con crédito de fomento de largo plazo	Línea Especial de Crédito de FINAGRO y el Banco Agrario para compra de tierra por pequeños y medianos productores rurales	Entre agosto de 2022 y agosto de 2024 se desembolsaron \$250.000 millones en 2.402 operaciones, a 20 años de plazo, con 3 años de gracia y tasa de IBR – 2 %	El ordenamiento colombiano ya acepta la adquisición de suelo como destino legítimo de crédito de largo plazo. La novedad del artículo 1 no es el concepto, sino su extensión al suelo residencial
Art. 2 – Beneficio temporal de	Ley 1429 de 2010: progresividad en renta, parafiscales	Evaluación con diferencias en diferencias sobre registros	Un beneficio temporal atado a la creación de la

Medida del proyecto	Antecedente	Resultado documentado	Lección
cinco años para la empresa nueva	y matrícula mercantil durante cinco años para pequeñas empresas nuevas	administrativos: el registro formal de pequeñas empresas aumentó cerca de 30 %, pero las empresas tratadas mostraron mayor probabilidad de salir de la formalidad y peor acceso al crédito. Derogado por el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016	empresa atrae entrada, no supervivencia. El mecanismo identificado es de selección adversa
Art. 2 — Estabilidad jurídica	Ley 963 de 2005 (contratos de estabilidad jurídica) y régimen de megainversiones (artículos 235-3 y 235-4 del Estatuto Tributario)	69 contratos suscritos entre 2006 y 2014. Derogada por el artículo 166 de la Ley 1607 de 2012. Las megainversiones fueron derogadas por el artículo 96 de la Ley 2277 de 2022	Colombia ensayó dos veces la estabilidad tributaria contractual y la derogó las dos veces en menos de siete años. Ambos regímenes eran contractuales, onerosos y selectivos; el artículo 2 es

Medida del proyecto	Antecedente	Resultado documentado	Lección
			automático, gratuito y universal
Art. 3 – Descuento tributario corporativo por aportar capital a empresas pequeñas	Corporate Venturing Scheme del Reino Unido (2000-2010): descuento del 20 % contra el impuesto de sociedades por tomar participación minoritaria en pequeñas empresas de alto riesgo	Entre 65 y 99 empresas receptoras por año y entre £7 y £28 millones anuales en toda la década. HMRC consigna que el período de diez años expiró el 31 de marzo de 2010 y no fue renovado	Es el precedente estructuralmente idéntico al artículo 3. El país que lo ensayó lo dejó morir por falta de uso, y conservó únicamente los esquemas dirigidos a personas naturales
Art. 5 – Tratamiento preferencial en IVA para la vivienda	IVA del 5 % a la primera venta de vivienda nueva de más de 26.800 UVT (Ley 1819 de 2016), eliminado y sustituido por la	Hoy la venta de vivienda está excluida del IVA (artículo 424, numeral 12 del Estatuto Tributario, en la redacción del artículo 1.º de la Ley 2010 de 2019)	Precisamente porque la venta está excluida, el IVA de los materiales no es descontable y se convierte en costo.

Medida del proyecto	Antecedente	Resultado documentado	Lección
	exclusión de la venta de bienes inmuebles		

Fuente: elaboración propia. Las referencias completas de cada antecedente figuran en los capítulos VI y XIV y en la Matriz de evidencia del Anexo 2.

III. Identificación del problema

El proyecto atiende tres problemas públicos distintos, con causas distintas y poblaciones distintas. Enunciarlos por separado es indispensable, porque la evidencia que sustenta uno no sustenta a los otros y porque los remedios que cada uno admite no son intercambiables.

3.1. Primer problema: no existe financiación de largo plazo para adquirir lotes.

El sistema colombiano de financiación de vivienda está construido sobre un supuesto que no se cumple para buena parte de los hogares: que la vivienda se adquiere terminada. La Ley 546 de 1999 define la modalidad de crédito de vivienda individual a largo plazo por su destinación, y el numeral 1 de su artículo 17 la limita a «la compra de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual». La adquisición del lote no es ninguna de las tres cosas.

Esa exclusión no es un vacío neutro que la banca pudiera colmar por autonomía de la voluntad. Es una delimitación positiva del objeto, reforzada por otros tres elementos del mismo régimen: el numeral 4 exige que la garantía sea una hipoteca de primer grado constituida «sobre las viviendas financiadas»; el numeral 5 fija el monto máximo como porcentaje «sobre el valor de la respectiva unidad habitacional»; y el reglamento, al

definir la modalidad, tampoco incluye el lote. Conviene detenerse en este último punto, porque es el más elocuente:

“Para efectos del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 17 y demás normas concordantes de la Ley 546 de 1999, los créditos de vivienda individual a largo plazo, entendidos como aquellos otorgados a personas naturales para financiar la adquisición de vivienda nueva o usada, la reparación, remodelación, subdivisión o mejoramiento de vivienda usada, o la construcción de vivienda propia, deberán ajustarse a las siguientes condiciones (...)”¹

La lista reglamentaria es más amplia que la legal: agrega reparación, remodelación, subdivisión y mejoramiento. Y aun así no incluye la adquisición del lote. Es decir: en 2021 el Gobierno Nacional ejerció la potestad que le confiere el encabezado del artículo 17, amplió los destinos de la modalidad, y decidió no incorporar el suelo. Esa decisión reglamentaria, sumada al texto legal, cierra el círculo.

3.2. Segundo problema: la empresa nueva opera bajo reglas que cambian antes de que alcance a consolidarse

La supervivencia empresarial colombiana es baja y está concentrada en el estrato más frágil. De las 294.896 unidades productivas creadas en 2017, solo 98.696 —el 33,47 %— seguían activas al cierre de 2022. En la microempresa la cifra es de 33,4 % y en la persona natural de 30,2 %, y esos dos grupos representan el 99,7 % de las unidades creadas y el 74 % de las matrículas nuevas. La movilidad es aún más baja: apenas el 6,8 % de las

¹ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.11.1, adicionado por el artículo 1.º del Decreto 257 de 2021

sobrevivientes de la cohorte de 2019 ascendió de categoría de tamaño, y entre las personas naturales la proporción es del 0,5 %.

Sobre ese tejido opera un marco normativo que se modifica con una frecuencia inusual. Quince instrumentos tributarios generales entre diciembre de 2000 y marzo de 2026 equivalen a una modificación cada 1,8 años, de modo que una empresa creada en cualquier momento del período enfrenta, en promedio, 2,7 reformas tributarias nacionales durante sus primeros cinco años de vida. A ello se suma la volatilidad de figuras concretas: el gravamen a los movimientos financieros nació transitorio en 1998 al 2 por mil, pasó a permanente al 3 por mil en 2000, subió a 4 por mil en 2003, se programó su desmonte total para 2018, se aplazó hasta 2022 y finalmente se hizo permanente en 2016. Veintiocho años después de su creación «temporal», sigue vigente.

3.3. Tercer problema: la edificación residencial se contrae y el capital no llega al emprendimiento.

El tercer problema tiene dos caras que el proyecto atiende con instrumentos separados. La primera es la contracción sostenida de la edificación residencial. La segunda es la ausencia de un canal entre el capital de las grandes empresas y la financiación de las unidades productivas nuevas.

Sobre la primera, el dato debe enunciarse con precisión, porque el agregado sectorial engaña. El PIB de la construcción creció 2,2 % en el segundo trimestre de 2026, pero ese resultado se explica íntegramente por las obras civiles, que crecieron 17,1 %. Las edificaciones residenciales y no residenciales cayeron 3,2 % en el mismo trimestre, tras caer 7,5 % en 2025 y 2,5 % en 2024. Son cuatro años consecutivos de deterioro de la edificación mientras la obra civil sostiene el agregado.

El segmento de vivienda de interés social es el epicentro. Según el DANE, las iniciaciones de vivienda VIS cayeron 10,8 % en los doce meses terminados en junio de 2026, mientras las no VIS crecieron 24,3 %; el área licenciada para VIS cayó 31,5 % en junio de 2026



frente al mismo mes del año anterior. Y según CAMACOL, entre 2022 y 2026 las iniciaciones VIS cayeron 46,3 % y las ventas VIS 36,5 %.

Sobre la segunda cara, las cifras de acceso al crédito empresarial son inequívocas. Según el estudio de brechas de financiamiento productivo de las mipymes de Banca de las Oportunidades de agosto de 2026, el 2,5 % de las microempresas tiene crédito formal, frente al 14,8 % de las pequeñas, el 29,8 % de las medianas y el 54,0 % de las grandes; la brecha de financiamiento de las mipymes se estima en \$67,89 billones, equivalentes al 7,6 % del producto interno bruto. La brecha urbano-rural en acceso al crédito es de casi cuatro a uno —45,0 % de adultos con crédito en ciudades y aglomeraciones frente a 11,7 % en rural disperso— y la brecha de género en microcrédito es de -9,7 %, con montos por operación 17,4 % menores para las mujeres.

El precio de los créditos confirma el diagnóstico. La Resolución 1139 del 31 de julio de 2026 de la Superintendencia Financiera certificó, para la vigencia del 1 al 31 de agosto de 2026, un interés bancario corriente de 59,31 % efectivo anual para el crédito popular productivo urbano, frente a 19,77 % para las modalidades de consumo y ordinario: una diferencia de 39,5 puntos porcentuales. Conviene registrar además una corrección normativa que cualquier articulado sobre esta materia debe incorporar: la modalidad «microcrédito» dejó de existir como categoría de certificación del interés bancario corriente el 31 de marzo de 2023, cuando la Resolución 475 de 2023 de la Superintendencia Financiera la sustituyó por cinco submodalidades de crédito productivo con certificación diferenciada por ruralidad y por monto.

Cuadro 3. Síntesis de los tres problemas públicos

Problema	Población afectada	Indicador de referencia	Artículos
P1 No existe financiación de largo plazo para adquirir el suelo donde se construye vivienda progresiva	Hogares sin vivienda ni suelo propio; 40,4 % de los hogares vive en arriendo y 39,6 % en vivienda propia	Déficit habitacional total 26,8 % (2024); cualitativo 20,0 %; rural 61,2 %	1
P2 La empresa nueva no puede planear: las reglas tributarias y administrativas cambian cada 1,8 años y no se anuncian con antelación	1,74 millones de empresas activas en el RUES, de las cuales 92 % son microempresas	Supervivencia a 5 años: 33,47 %. B-READY 2025, «planes fiscales futuros»: 0,00/10	2
P3 El capital no llega a las unidades productivas nuevas y la edificación residencial se contrae	Microempresas y emprendimientos nuevos; hogares compradores de VIS	2,5 % de microempresas con crédito formal; brecha de financiamiento 7,6 % del PIB; edificaciones -7,5 % en 2025	3, 4 y 5

Fuente: elaboración propia. Cada cifra se documenta en el capítulo IV y en la Matriz de evidencia del Anexo 2.

IV. Diagnóstico económico y social

Este capítulo reúne la evidencia cuantitativa que sustenta cada una de las medidas. Se organiza en siete secciones: el vacío en la financiación del suelo, el estado del sector de la vivienda, las tasas de interés, los costos de construcción, la dinámica empresarial, la inestabilidad normativa y la estructura del recaudo. Cada cifra indica su fuente, su período y si se trata de un dato observado, provisional o proyectado.

4.1. El vacío en la financiación del suelo

4.1.1. El régimen vigente y por qué excluye el lote

El artículo 17 de la Ley 546 de 1999 no regula directamente las condiciones del crédito: faculta al Gobierno Nacional para establecerlas, sujetándolo a diez criterios generales. Ese reparto de competencias es propio de la ley marco y fue confirmado por la Corte Constitucional en la sentencia C-955 de 2000. El primero de esos criterios es el que cierra la puerta al suelo:

“ARTÍCULO 17. CONDICIONES DE LOS CRÉDITOS DE VIVIENDA INDIVIDUAL. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo primero de la presente ley, el Gobierno Nacional establecerá las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo, que tendrán que estar denominados exclusivamente en UVR, de acuerdo con los siguientes criterios generales: 1. Estar destinados a la compra de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual. (...) 4. Estar garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas. 5. Tener un monto máximo que no

exceda el porcentaje, que de manera general establezca el Gobierno Nacional, sobre el valor de la respectiva unidad habitacional (...)»²

Cuadro 4. Condiciones vigentes del crédito de vivienda individual a largo plazo

Condición	Contenido vigente	Norma
Denominación	Exclusivamente en UVR como regla general. Alternativa: moneda legal con tasa fija durante todo el plazo, sin capitalización de intereses y con prepago sin penalidad	Artículo 17, encabezado y parágrafo, Ley 546 de 1999
Plazo	Mínimo 5 años. El Gobierno fija el máximo, que «en todo caso, no podrá ser inferior a treinta (30) años»	Artículo 17, numeral 3, en la redacción del artículo 9 de la Ley 2079 de 2021
Tasa remuneratoria máxima	No VIS: hasta 12,4 puntos porcentuales efectivos anuales adicionales a la UVR. VIS: hasta 10,7 puntos	Resolución Externa 3 del 30 de abril de 2012, Junta Directiva del Banco de la República
Capitalización de intereses	Prohibida. La tasa se cobra en forma vencida y es fija durante toda la vigencia	Artículo 17, numeral 2 (condicionalmente exequible, C-955 de 2000)

² Ley 546 de 1999, artículo 17, numerales 1, 4 y 5. El numeral 3 fue modificado por el artículo 9 de la Ley 2079 de 2021

Condición	Contenido vigente	Norma
Garantía	Hipoteca de primer grado sobre las viviendas financiadas	Artículo 17, numeral 4
Monto máximo (LTV)	Hasta el 70 % del valor del inmueble; hasta el 80 % en vivienda de interés social	Artículo 2.1.11.1, literal a), Decreto 1077 de 2015 (adicionado por el Decreto 257 de 2021)
Relación cuota-ingreso	La primera cuota no puede exceder el 40 % de los ingresos familiares	Artículo 2.1.11.1, literal b), Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 583 de 2025
Prepago	Total o parcial, en cualquier momento, sin penalidad; el deudor elige si reduce cuota o plazo	Artículo 17, numeral 8
Seguros	Contra los riesgos que determine el Gobierno Nacional	Artículo 17, numeral 10

Fuente: elaboración propia sobre el texto vigente de la Ley 546 de 1999, el Decreto 1077 de 2015 y la Resolución Externa 3 de 2012 del Banco de la República.

La exclusión se confirma por las decisiones de la Superintendencia Financiera, quien define el crédito de vivienda como el otorgado a personas naturales y «destinado a la adquisición de vivienda nueva o usada, o a la construcción de vivienda individual», y define el crédito comercial de manera residual, como «todos los créditos distintos a los de vivienda, de consumo y microcrédito». Un préstamo a una persona natural para comprar un lote no cabe en la definición de vivienda ni en la de consumo —no es un bien de

consumo, es un activo inmobiliario— y cae, por tanto, en la categoría residual. Esa clasificación tiene consecuencias: plazo, tasa, régimen de provisiones y ponderación de capital son distintos.

4.1.2. Lo que sí existe hoy, y por qué no resuelve el problema

El diagnóstico sería incompleto si se afirmara que en Colombia no se financia suelo. Se financia, pero por vías que no alcanzan al hogar que quiere construir su vivienda. El siguiente cuadro inventaría las alternativas verificadas.

Cuadro 5. Alternativas existentes para financiar la adquisición de un lote

Instrumento	¿Financia la compra del lote?	Condiciones verificadas	Por qué no resuelve el problema
Fondo Nacional del Ahorro — Construcción en sitio propio	NO	Financia la construcción sobre lote «de propiedad del afiliado». Monto de 25 a 800 SMMLV; plazo de 5 a 30 años en UVR y hasta 20 en pesos; hasta el 70 % del menor valor entre avalúo y monto aprobado; exige licencia de construcción	La entidad declara expresamente que la línea «no aplica para la compra de lote». Exige ser dueño del suelo como condición de entrada
Subsidio Familiar de Vivienda — Construcción en sitio propio	NO	El beneficiario accede a una vivienda de interés social «mediante la edificación de la misma en un lote de su propiedad»; el título debe	Exige propiedad registral previa del suelo. El hogar sin lote queda estructuralmente excluido del subsidio

Instrumento	¿Financia la compra del lote?	Condiciones verificadas	Por qué no resuelve el problema
		estar inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de un miembro del hogar	
FINAGRO y Banco Agrario – Línea de compra de tierra	SÍ	Compra de tierra y gastos de formalización para pequeños y medianos productores. Plazos de hasta 20 años, 3 años de gracia y tasa de IBR – 2 % en la Línea Especial de Crédito de Reforma Agraria; garantía FAG con cobertura del 80 % para pequeños productores. Entre agosto de 2022 y agosto de 2024: \$250.000 millones en 2.402 operaciones	Es crédito de fomento agropecuario, no habitacional. El beneficiario debe ser productor y el destino, productivo. No cubre al hogar urbano ni al rural que solo busca dónde vivir
Leasing habitacional	NO	Contrato sobre un inmueble «para destinarlo exclusivamente al uso habitacional y goce de su núcleo familiar»; opción de	La exigencia de uso habitacional exclusivo excluye por definición el lote sin construir, que no puede ser habitado

Instrumento	¿Financia la compra del lote?	Condiciones verificadas	Por qué no resuelve el problema
		adquisición no superior al 30 % del valor comercial	
Crédito comercial de lote (banca)	SÍ, pero	El producto verificado de mercado se dirige a «empresas constructoras y empresarios»: hasta el 50 % del valor comercial del lote, plazo de hasta 18 meses, hipoteca abierta sin límite de cuantía, prorrogable si luego se aprueba crédito constructor	Destinatario empresarial, no hogares. Financia la mitad del valor, a dieciocho meses y a tasa comercial. No es sustituto de un crédito hipotecario de vivienda

Fuente: elaboración propia. Fondo Nacional del Ahorro, línea «Construcción en sitio propio»; Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.2, numeral 2.5.3; FINAGRO, Portafolio de Servicios 2025 y comunicaciones institucionales de 2024; Decreto 1787 de 2004, artículos 2 y 4; y condiciones publicadas del producto «Crédito para financiación de lotes» del Banco Caja Social.

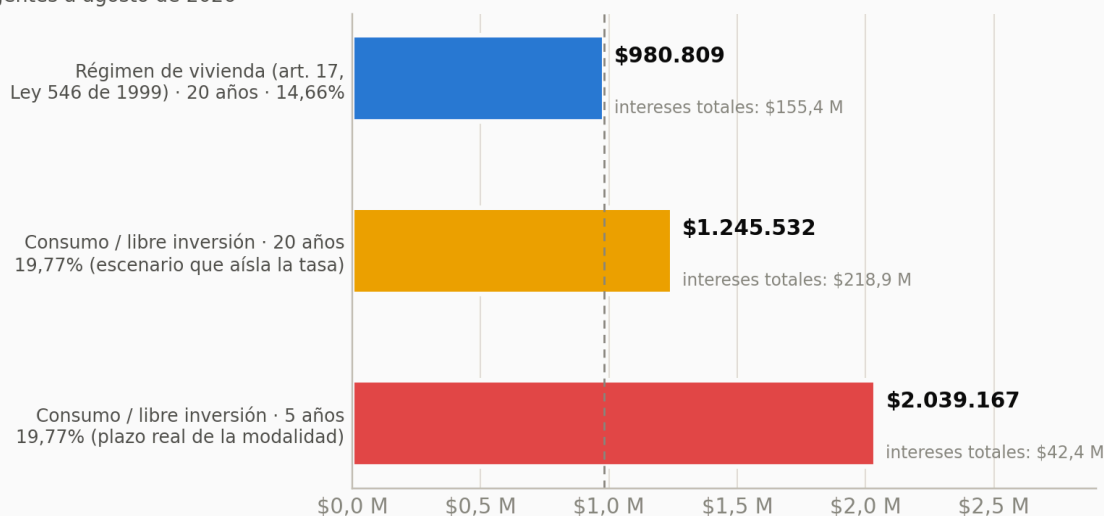
4.1.3. Qué cuesta financiar el suelo por fuera del régimen de vivienda

El ejercicio aísla dos efectos. El primero es el de la tasa: a igual plazo de veinte años, financiar \$80.000.000 a la tasa de referencia del crédito de consumo en lugar de la del crédito de vivienda eleva la cuota mensual de \$980.809 a \$1.245.532 —un 27 % más— y los intereses totales de \$155,4 a \$218,9 millones. El segundo es el del plazo, y es el

determinante: el crédito de consumo no se otorga a veinte años. A cinco años, que es el horizonte real de la modalidad, la cuota exigida asciende a \$2.039.167, es decir, más del doble de la cuota del crédito de vivienda.

Gráfico 3. Cuota mensual de un crédito de \$80.000.000 según la modalidad

Pesos corrientes, sistema de cuota fija, sin seguros ni gastos de escrituración · tasas de referencia vigentes a agosto de 2026



Fuente: cálculo propio. Tasa de vivienda: Banco de la República, Boletín de Indicadores Económicos, Cuadro 5 (promedio ponderado de créditos desembolsados para adquisición de vivienda, mayo de 2026). Tasa de consumo: interés bancario corriente certificado para las modalidades de consumo y ordinario, Resolución 1139 del 31 de julio de 2026 de la Superintendencia Financiera, vigencia del 1 al 31 de agosto de 2026.

Advertencia: la segunda barra es un escenario construido para aislar el efecto de la tasa; no corresponde a un producto de mercado, porque el crédito de consumo no se otorga a veinte años. La tercera es la que enfrenta realmente el hogar. No fue posible verificar en fuente primaria las condiciones de una línea de compra de lote para persona natural en las entidades consultadas (véase el Cuadro 5 y el Anexo 3).

La lectura económica es la que importa para el diseño legislativo. El obstáculo no es principalmente el mayor costo financiero, sino el requisito de capacidad de pago. Un hogar cuya primera cuota no puede exceder el 40 % de sus ingresos familiares necesita, para acceder a la cuota de \$980.809, un ingreso del orden de \$2,45 millones mensuales; para acceder a la de \$2.039.167 necesitaría más de \$5,1 millones. La modalidad corta no es simplemente más cara: excluye del acceso a la mayoría de los hogares que el artículo pretende beneficiar. Esta es la razón técnica por la cual la solución no puede ser una línea de consumo mejorada, sino la extensión de la modalidad de largo plazo.

4.1.4. La magnitud del problema habitacional que hay detrás

El déficit habitacional colombiano se redujo entre 2021 y 2024, pero su composición explica por qué la financiación del suelo es relevante. Según la Encuesta de Calidad de Vida, el déficit total pasó de 31,0 % de los hogares en 2021 —5.240.000 hogares de un total de 16.908.000— a 26,8 % en 2024, cerca de 4,9 millones de hogares. Lo decisivo es que el componente cualitativo (20,0 %) triplica al cuantitativo (6,81 %): el problema dominante no es la ausencia de vivienda sino su precariedad. Y en el campo la situación es de otro orden: el déficit rural alcanza el 61,2 % de los hogares —2,44 millones—, con un componente cualitativo de 39,9%.

A ello se suma un dato de tenencia que conviene registrar: en 2024 el 40,4 % de los hogares colombianos vivía en arriendo y el 39,6 % en vivienda propia, total o parcialmente pagada. Hay más hogares arrendando que hogares propietarios.

4.2. El sector de la vivienda: una contracción que el agregado esconde

Cualquier afirmación sobre el sector de la construcción debe hacerse con una precisión previa, porque el agregado sectorial y sus componentes se mueven hoy en direcciones opuestas. En el segundo trimestre de 2026 el PIB de la construcción creció 2,2 % anual, y ese dato aparecerá en el primer debate como refutación del diagnóstico. La respuesta está

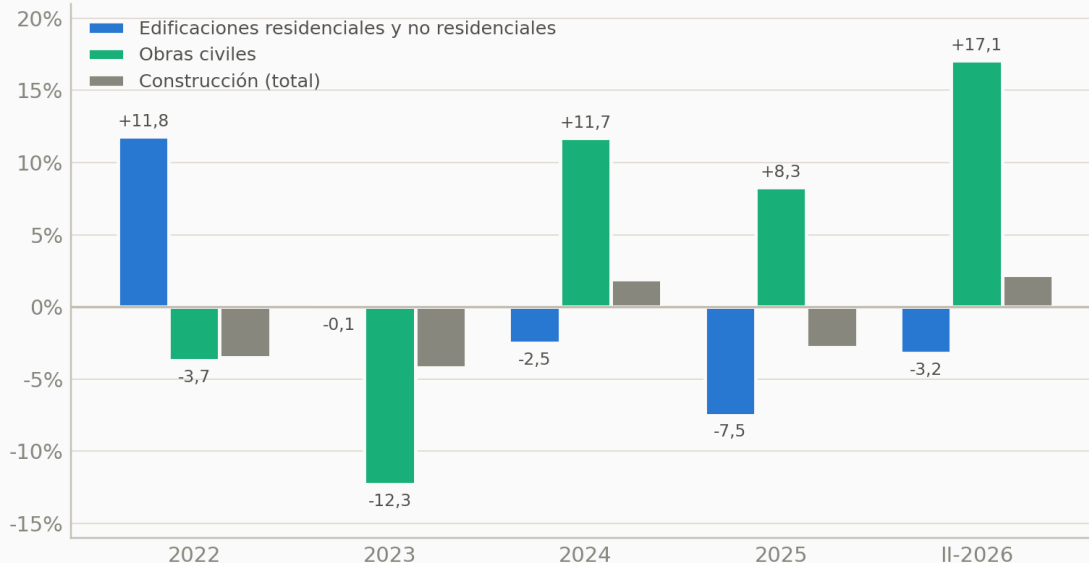
en

la

desagregación.

Gráfico 4. El agregado oculta el problema: PIB de construcción por subrama

Variación anual, series encadenadas de volumen, año de referencia 2015 · datos preliminares



Fuente: DANE, boletines técnicos del Producto Interno Bruto trimestral (febrero de 2024, febrero de 2025, febrero de 2026 y 18 de agosto de 2026).

Nota: el dato de construcción total de 2022 presenta discrepancia entre publicaciones del propio DANE (+6,4% en el boletín de febrero de 2023; -3,5% en el de febrero de 2024). Se usa la versión revisada. La cifra positiva del segundo trimestre de 2026 se explica íntegramente por obras civiles.

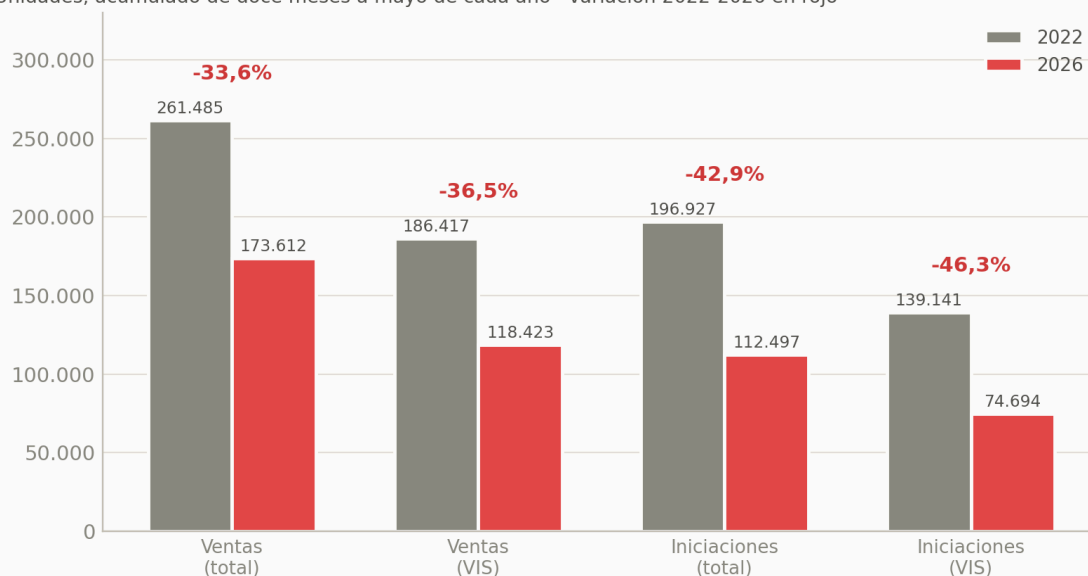
Las edificaciones residenciales y no residenciales cayeron 3,2 % en el segundo trimestre de 2026, tras caer 7,5 % en 2025 y 2,5 % en 2024. El resultado positivo del agregado se explica íntegramente por las obras civiles, que crecieron 17,1 % —impulsadas, según el Indicador de Producción de Obras Civiles del DANE, por instalaciones deportivas al aire libre y otras obras de ingeniería civil (+158,3 %), carreteras y puentes (+18,7 %) y puertos, canales y obras hidráulicas (+43,0 %)—. Es decir: gasto público de infraestructura sosteniendo un agregado cuya componente privada residencial acumula cuatro años de deterioro.

El epicentro es la vivienda de interés social. Según el Censo de Edificaciones del DANE, en los doce meses terminados en el segundo trimestre de 2026 las iniciaciones de vivienda VIS cayeron 10,8 % mientras las no VIS crecieron 24,3 %. Las Estadísticas de Licencias de Construcción muestran, para junio de 2026, una caída del área licenciada

para vivienda del 22,6 % anual, con VIS en -31,5 % y no VIS en -18,0 %. Y el crédito hipotecario está estancado en términos reales: el valor desembolsado creció 0,0 % anual a precios constantes en el segundo trimestre de 2026, mientras el número de operaciones cayó 2,6 %. Se financian menos viviendas, más caras.

Gráfico 5. Ventas e iniciaciones de vivienda nueva: caída desde el pico

Unidades, acumulado de doce meses a mayo de cada año · variación 2022-2026 en rojo

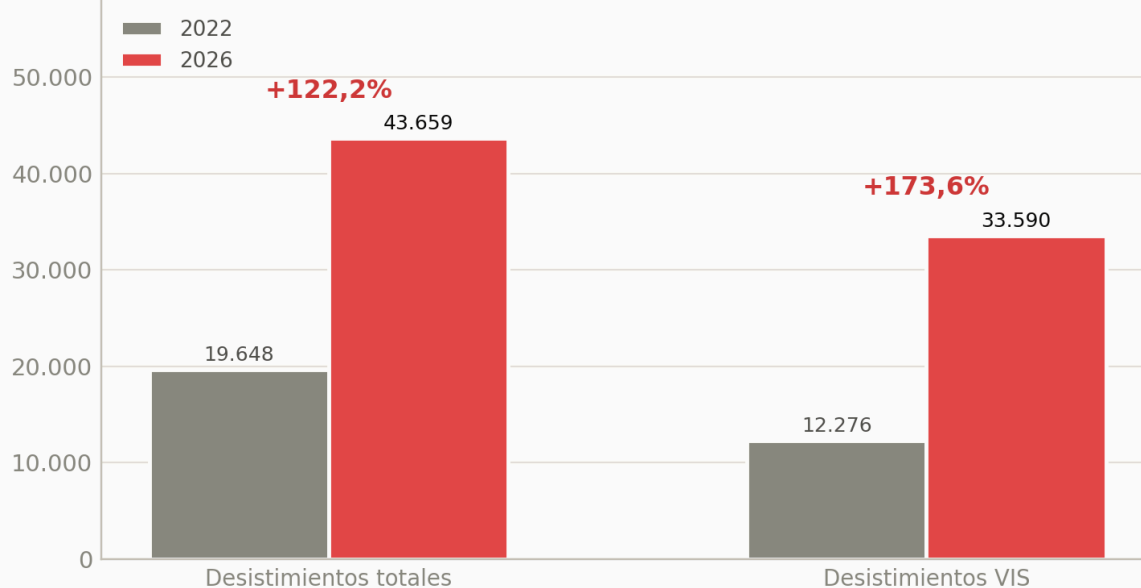


Fuente: CAMACOL – Coordinada Urbana, “Datos que construyen” No. 35, 22 de junio de 2026.

Nota de fuente: Coordinada Urbana es un censo gremial operado por CAMACOL en 127 municipios. El DANE no mide ventas. La cifra debe leerse como información de parte interesada; el Censo de Edificaciones del DANE, de universo distinto, registra para el segundo trimestre de 2026 un aumento trimestral de las iniciaciones y una caída de 10,8% en las iniciaciones VIS en doce meses.

Gráfico 6. Desistimientos de compra de vivienda

Unidades, acumulado de doce meses a mayo de cada año



Fuente: CAMACOL - Coordinada Urbana, "Datos que construyen" No. 35, 22 de junio de 2026.

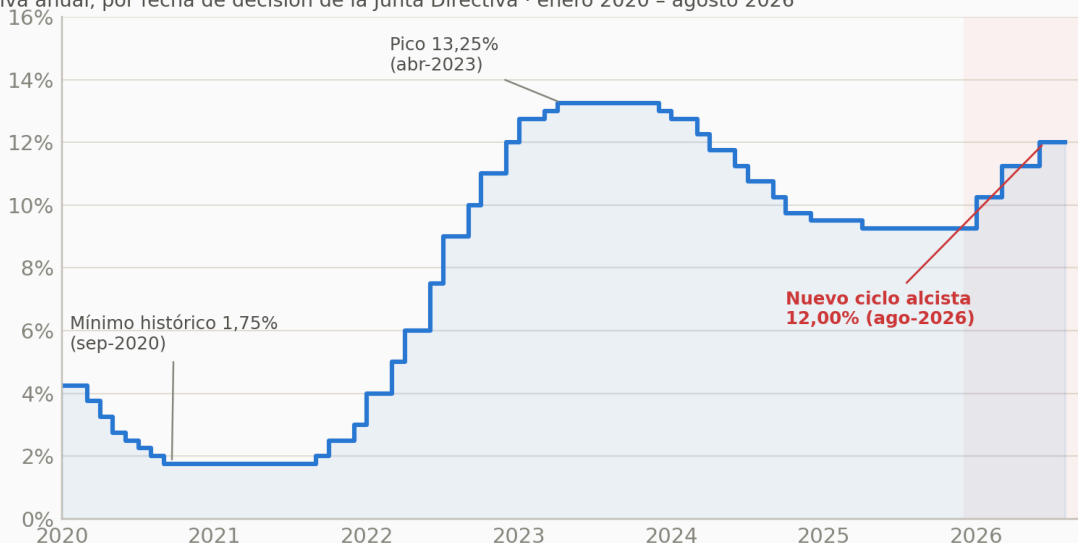
Advertencia metodológica: no existe estadística oficial de desistimientos. Ni el DANE, ni la Superintendencia Financiera, ni el Ministerio de Vivienda los miden. La única serie disponible proviene del gremio de la construcción. La ficha metodológica de Coordinada Urbana no fue accesible, por lo que la definición operativa de "desistimiento" no pudo verificarse en fuente primaria.

4.3. Tasas de interés 2020-2026: el ciclo y su transmisión

El período que va de 2020 a 2026 comprende el ciclo monetario más pronunciado de la historia del esquema de inflación objetivo en Colombia.

Gráfico 1. Tasa de intervención del Banco de la República

Efectiva anual, por fecha de decisión de la Junta Directiva · enero 2020 – agosto 2026



Fuente: Banco de la República, comunicados y minutas de la Junta Directiva, y Boletín de Indicadores Económicos, Cuadro 5.
Consulta: 24 de agosto de 2026.

Nota metodológica: las decisiones de 2025 y 2026 se verificaron una a una contra comunicados y minutas. Las de 2020 a 2024 se reconstruyeron y se validaron por consistencia contra los niveles de cierre anual y la DTF publicados en el Cuadro 5; deben cotejarse contra la serie oficial "por fecha de decisión" antes de su uso definitivo.

La secuencia tiene cuatro fases. Un recorte de emergencia en 2020, que llevó la tasa de intervención de 4,25 % a un mínimo histórico de 1,75 % sostenido durante cerca de doce meses. Un endurecimiento extraordinario entre septiembre de 2021 y abril de 2023, de aproximadamente 1.150 puntos básicos, hasta un pico de 13,25 %. Una relajación entre diciembre de 2023 y abril de 2025, hasta 9,25 %. Y una reversión que comenzó el 30 de enero de 2026 y acumula 275 puntos básicos de alza: la tasa se sitúa en 12,00 % efectivo anual desde el 1.º de julio de 2026, nivel que la Junta Directiva mantuvo en su decisión del 31 de julio.

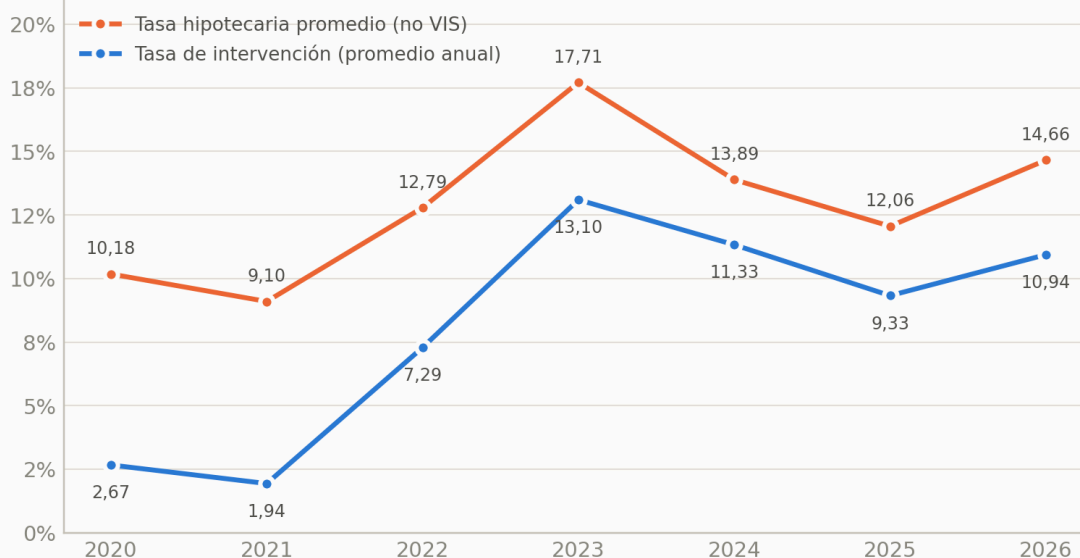
Cuadro 6. Tasa de intervención, tasa hipotecaria e inflación, 2020-2026

Año	Tasa de intervención (promedio)	Tasa de intervención (cierre)	Tasa hipotecaria promedio	Variación de la hipotecaria	Margen sobre la tasa de intervención	Inflación (dic.)
2020	2,67 %	1,75 %	10,18 %	—	7,51 pp	1,61 %
2021	1,94 %	3,00 %	9,10 %	-1,08 pp	7,16 pp	5,62 %
2022	7,29 %	12,00 %	12,79 %	+3,69 pp	5,50 pp	13,12 %
2023	13,10 %	13,00 %	17,71 %	+4,92 pp	4,61 pp	9,28 %
2024	11,33 %	9,50 %	13,89 %	-3,82 pp	2,56 pp	5,20 %
2025	9,33 %	9,25 %	12,06 %	-1,83 pp	2,73 pp	5,10 %
2026	10,94 %	12,00 %	14,66 %	+2,60 pp	3,72 pp	6,03 %

Fuente: Banco de la República, Boletín de Indicadores Económicos, Cuadros 4 y 5, y comunicados de la Junta Directiva; DANE, boletín técnico del IPC de julio de 2026. Los promedios anuales de la tasa de intervención son cálculo propio sobre niveles mensuales. Los datos de 2026 corresponden a mayo (tasa hipotecaria), al promedio de enero a agosto (tasa de intervención) y a julio (inflación). La columna «tasa hipotecaria» es el promedio ponderado de los créditos desembolsados para adquisición de vivienda en pesos y en UVR, y no incluye vivienda de interés social.

Gráfico 2. Transmisión de la política monetaria al crédito hipotecario

Efectiva anual · promedios anuales 2020-2025; 2026 corresponde a mayo (tasa hipotecaria) y al promedio enero-agosto (tasa de intervención)



Fuente: Banco de la República, Boletín de Indicadores Económicos, Cuadro 5 (columna “Hipotecario”: promedio ponderado de la tasa de los créditos desembolsados para adquisición de vivienda en pesos y en UVR; no incluye VIS). Datos de origen: Superintendencia Financiera, Formato 088.

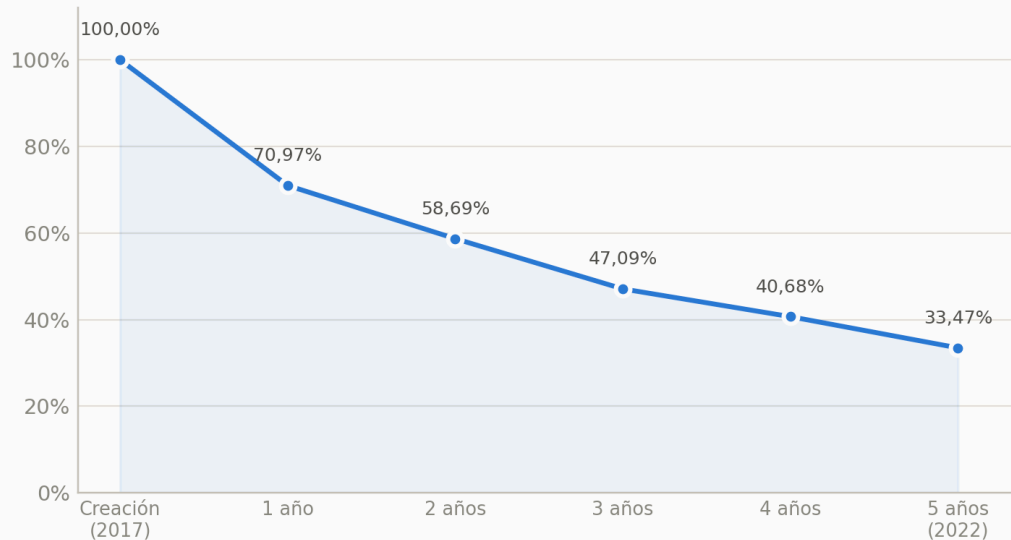
Nota: los promedios anuales de la tasa de intervención son cálculo propio sobre niveles mensuales. Serie descriptiva; no constituye estimación econométrica de transmisión (pass-through).

4.5. Dinámica empresarial: cuántas empresas sobreviven y por qué mueren

La supervivencia empresarial colombiana está documentada con registros administrativos censales y metodología explícita, lo que la convierte en una de las bases empíricas más sólidas disponibles..

Gráfico 9. Supervivencia empresarial: cohorte creada en 2017

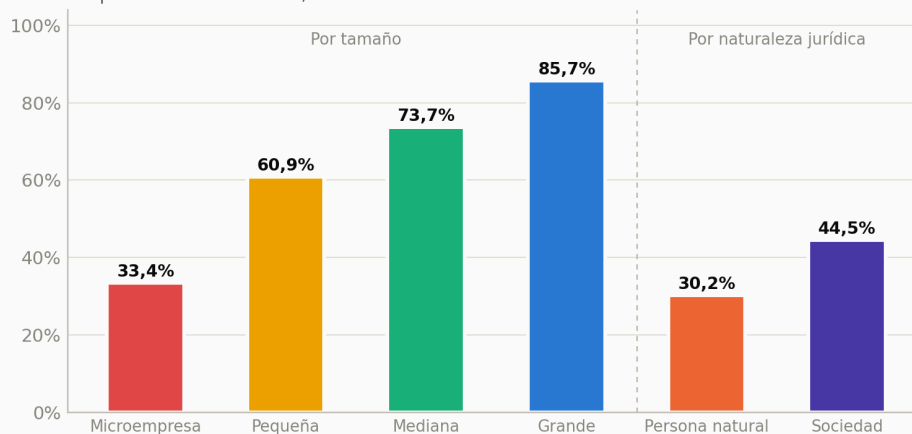
294.896 unidades productivas creadas en 2017, seguidas hasta el cierre de 2022 · porcentaje que permanece activo



Fuente: Confecámaras, “La supervivencia empresarial en Colombia”, 9 de mayo de 2023. Base: Registro Único Empresarial y Social (RUES), cruzado con PILA y DANE. Estimación Kaplan-Meier y modelo de riesgos proporcionales de Cox.
Nota metodológica: “empresa” es la unidad con matrícula mercantil en el RUES y la supervivencia se mide como permanencia activa en el registro. La Ley 1727 de 2014 permite la depuración administrativa solo tras cinco años consecutivos sin renovación, por lo que la serie puede sobrestimar la supervivencia efectiva. La cohorte 2019 arroja 32% a cinco años, pero atraviesa la pandemia en otro momento de su ciclo y no debe encadenarse con esta serie.

Gráfico 10. Supervivencia a cinco años, según tamaño y naturaleza jurídica

Cohorte de empresas creadas en 2017, medida en 2022



Fuente: Confecámaras, “La supervivencia empresarial en Colombia”, 9 de mayo de 2023. Base RUES.
Lectura para el diseño legislativo: la fragilidad se concentra en la microempresa y en la persona natural, que son el 99,7% de las unidades creadas y el 74% de las matrículas nuevas. Todo instrumento que se condicione a la matrícula mercantil deja por fuera a los 5,3 millones de micronegocios que el DANE contabiliza en la EMICRON, de los cuales el 77,2% opera informalmente.

De las 294.896 unidades productivas creadas en 2017, 98.696 seguían activas al cierre de 2022: una supervivencia a cinco años del 33,47 %. La cohorte de 2019, medida hasta 2024, arroja 32 %. La fragilidad se concentra donde está el grueso del tejido: 33,4 % en microempresas frente a 85,7 % en grandes, y 30,2 % en personas naturales frente a 44,5 % en sociedades. Por sectores, la supervivencia va desde 51,2 % en actividades inmobiliarias hasta 22,5 % en artes y entretenimiento, con la construcción en 34,7 %.

La contraparte es igualmente elocuente. Entre 2017 y 2023 se cancelaron 1.509.111 matrículas —cerca de 215.000 anuales, equivalentes al 13,2 % del stock activo—, de las cuales el 99,0 % correspondió a microempresas y el 93,5 % a personas naturales. Y solo el 6,8 % de las empresas sobrevivientes de la cohorte de 2019 ascendió de categoría de tamaño; entre las personas naturales, el 0,5 %. Combinando ambas cifras: de cada cien microempresas creadas, alrededor de treinta y dos llegan a cinco años y menos de dos cambian de categoría. El tejido microempresarial colombiano es, en lo esencial, estacionario.

4.5.1. Por qué mueren las empresas: lo que dicen los empresarios

Cuadro 7. Obstáculos y causas de cierre según distintas fuentes

Fuente y población	Principales hallazgos	Peso de lo tributario o regulatorio
Confecámaras (2025) — encuesta a cerca de 2.000 empresarios de la cohorte 2019	Difícil acceso al crédito 27 %; escasez de talento humano 25 %; falta de infraestructura tecnológica 23 %; barreras regulatorias y tributarias 23 %; cambios del mercado 20 %; condiciones macroeconómicas 20 %	23 %, en cuarto lugar de siete

Fuente y población	Principales hallazgos	Peso de lo tributario o regulatorio
Global Entrepreneurship Monitor (datos 2019) – empresarios que efectivamente cerraron	Falta de rentabilidad 36,3 %; volumen insuficiente de ventas 30,0 %; asuntos personales o familiares 23,4 %; falta de contactos 17,0 %; vacíos de conocimiento 16,0 %; problemas de financiación 13,6 %	4,3 %, en último lugar
Global Entrepreneurship Monitor – encuesta nacional de expertos (2019)	«Políticas gubernamentales: impuestos, tasas y burocracia» es la condición peor evaluada del entorno emprendedor colombiano	3,1 sobre 10, la peor de todas
ANDI – Encuesta de Opinión Industrial Conjunta (mayo de 2025), industria mediana y grande	Incertidumbre política y clima preelectoral 28,2 %; inseguridad y bloqueos 24,8 %; costos laborales 15,4 %; decisiones y reformas en finanzas públicas 14,5 %	14,5 %, sin categoría tributaria independiente

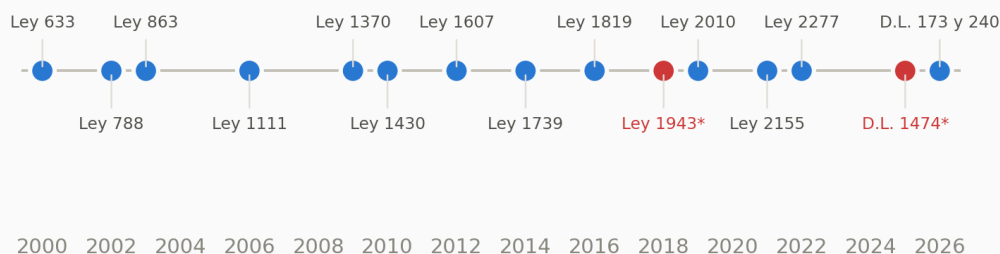
Fuente: elaboración propia. Advertencia: la Encuesta de Opinión Industrial Conjunta cubre industria mediana y grande afiliada al gremio, no mipymes, y por tanto no es representativa del universo relevante para este proyecto. La Gran Encuesta Pyme de ANIF – única fuente colombiana con serie larga sobre solicitud y aprobación de crédito en pymes – solo está disponible públicamente hasta la edición II-2020; el Anexo 3 registra la gestión necesaria para obtener las ediciones recientes.

4.6. Inestabilidad normativa: la medición del problema

Este es el diagnóstico que sustenta el artículo 2, y es sólido en lo que afirma sobre el fenómeno.

Gráfico 11. Reformas tributarias nacionales, 2000-2026

Una modificación tributaria general cada 1,8 años · en rojo, las normas declaradas inexecutable



Fuente: elaboración propia con base en el normograma de la DIAN y en las sentencias C-481 de 2019, C-075 de 2026 y la sentencia de 15 de abril de 2026 sobre el Decreto Legislativo 1474 de 2025.

Cálculo: 15 instrumentos entre diciembre de 2000 y marzo de 2026 (14 intervalos en 25,2 años). Una empresa creada en cualquier momento del período enfrenta, en promedio, 2,7 reformas tributarias nacionales durante sus primeros cinco años de vida. Doce de las trece leyes tributarias fueron sancionadas en diciembre.

Entre el 29 de diciembre de 2000 y el 13 de diciembre de 2022 Colombia expidió trece leyes tributarias generales. Sumando los dos paquetes tributarios adoptados bajo estados de emergencia económica en diciembre de 2025 y en febrero y marzo de 2026, son quince instrumentos en 25,2 años: una modificación tributaria general cada 1,80 años. De ahí se sigue, por aritmética simple, que una empresa creada en cualquier momento del período enfrenta en promedio 2,7 reformas tributarias nacionales durante sus primeros cinco años de vida.

Dos rasgos cualitativos agravan el cuadro. El primero es el calendario: doce de las trece leyes fueron sancionadas en diciembre, la mayoría en la última semana del año y con aplicación desde el 1.º de enero siguiente, lo que reduce a días el plazo de adaptación. El segundo es la falta de credibilidad de los compromisos legislativos de no cambiar, que el gravamen a los movimientos financieros ilustra con precisión clínica: creado como

transitorio al 2 por mil, elevado a permanente al 3 por mil en 2000, subido a 4 por mil en 2003, programado su desmonte total para 2018, aplazado hasta 2022 y finalmente hecho permanente en 2016.

A ello se suma la inestabilidad de origen judicial. La Ley 1943 de 2018 fue declarada inexecutable por la sentencia C-481 de 2019 por vicios insubsanables de procedimiento – violación de los principios de publicidad y consecutividad – con efectos diferidos al 1.º de enero de 2020, y su contenido tuvo que ser reproducido por la Ley 2010 de 2019. Más recientemente, el Decreto Legislativo 1390 de 2025 fue declarado inexecutable por la sentencia C-075 de 2026 y el Decreto Legislativo 1474 de 2025, que contenía las medidas tributarias, cayó en abril de 2026 con la orden de que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no puede cobrar ni liquidar los tributos creados, y debe devolver lo pagado.

4.6.1. Cuánto cuesta cumplir, y qué mide bien cada indicador

Cuadro 8. Indicadores de carga de cumplimiento y de previsibilidad tributaria

Indicador	Colombia	Fuente y advertencia
Tiempo total de preparación, presentación y pago de impuestos	144 horas al año	Banco Mundial, B-READY 2025, perfil de economía de Colombia
Tributación — eficiencia operativa	38,32 sobre 100	Ídem
Tributación — puntaje promedio del pilar	53,30 sobre 100	Ídem
«Consulta pública sobre cambios tributarios»	6,50 sobre 10	Ídem

Indicador	Colombia	Fuente y advertencia
«Planes fiscales futuros»	0,00 sobre 10	Ídem
Entrada de empresas (creación)	85,40 sobre 100; 9 días y costo del 5 % del ingreso nacional bruto per cápita	Ídem
Índice de incertidumbre de política económica	299 puntos en diciembre de 2025; 87 meses consecutivos por encima del promedio histórico desde octubre de 2018	Fedesarrollo, metodología Baker-Bloom-Davis, base 100 = promedio 2000-2019

Fuente: elaboración propia con base en los documentos citados en cada fila.

4.7. Recaudo, grandes contribuyentes y gasto tributario

Los artículos 3 y 4 operan sobre el impuesto sobre la renta de personas jurídicas y su viabilidad depende de tres magnitudes: cuánto recauda Colombia, qué peso tienen los grandes contribuyentes y cuánto cuesta ya el sistema de beneficios tributarios vigente.

Cuadro 9. Recaudo de los tributos administrados por la DIAN

Año	Recaudo bruto (billones de pesos)	Variación nominal	Recaudo neto	Bruto / PIB
2021	173,9	—	n. d.	n. d.
2022	228,6	+31,5 %	n. d.	15,54 %
2023	279,4	+22,2 %	n. d.	n. d.
2024	267,2	−4,4 %	243,6	15,60 %
2025	296,0	+10,8 %	270,4	15,97 %
2026 (ene.-jul.)	197	+9,9 %	182	—

Fuente: DIAN, informes de gestión y estadísticas de recaudo. Los cocientes sobre PIB son cálculo propio con PIB nominal del DANE y no son cifra oficial. El dato de 2026 es preliminar y proviene de declaración institucional recogida por prensa especializada; debe confirmarse contra la estadística oficial antes de radicar.

El impuesto sobre la renta y complementarios recaudó \$137,367 billones en 2025 —\$33,748 billones por declaraciones y \$103,619 billones por retención en la fuente—, equivalentes al 46,4 % del recaudo bruto..

4.7.1. Los grandes contribuyentes

El artículo 562 del Estatuto Tributario faculta al Director de la DIAN para establecer, mediante resolución, quiénes son calificados como grandes contribuyentes, «de acuerdo con su volumen de operaciones, ingresos, patrimonio, importancia en el recaudo y actividad económica». La calificación vigente para los años 2025 y 2026 fue expedida por la Resolución 000200 del 27 de diciembre de 2024 y comprende cerca de 2.659 contribuyentes; la DIAN reportó 2.655 responsables al cierre de 2025. Los criterios cuantitativos incluyen integrar el grupo que aportó el 60 % del recaudo bruto en los cinco

años anteriores, o tener ingresos netos iguales o superiores a 5.000.000 de UVT en el caso de personas jurídicas.

Su peso es determinante: en 2025 aportaron \$179,5 billones, el 60,7 % del recaudo bruto nacional. Conviene sin embargo precisar el alcance de esa cifra. Esos \$179,5 billones no son impuesto de renta propio de los grandes contribuyentes: incluyen IVA, tributos aduaneros y, sobre todo, retenciones en la fuente que practican como agentes retenedores sobre terceros.

V. Evidencia empírica: qué está probado y qué no

El capítulo anterior expuso los datos. Este los somete a la disciplina que exige un debate legislativo serio: separar el hecho comprobado de la causa probable, la causalidad demostrada de la simple correlación, y decir en cada caso qué autoriza y qué no autoriza a concluir la evidencia disponible. El ejercicio se hace para los tres problemas y termina, en cada uno, con la implicación concreta para la medida propuesta.

5.1. Primer problema: la exclusión del suelo del régimen de financiación de vivienda

Cuadro 11. Análisis de causalidad — problema 1

Dimensión	Contenido
A. Hecho comprobado	La modalidad de crédito de vivienda individual a largo plazo excluye la adquisición de lotes. La exclusión resulta del artículo 1.º y del artículo 17, numerales 1, 4 y 5 de la Ley 546 de 1999, y del artículo 2.1.11.1 del Decreto 1077 de 2015. La Superintendencia Financiera clasifica esas operaciones fuera de la cartera de vivienda. El Fondo Nacional del Ahorro declara que su línea de construcción en sitio propio «no aplica para la compra

Dimensión	Contenido
	de lote». El subsidio familiar de vivienda en esa modalidad exige título de propiedad del lote inscrito en la Oficina de Registro
B. Posibles causas del fenómeno	(i) Diseño histórico del sistema, construido en 1999 sobre el supuesto de que la vivienda se adquiere terminada, en respuesta a la crisis del UPAC; (ii) menor calidad del lote como garantía – sin flujo de servicios habitacionales, con mayor volatilidad de valor y riesgo de ocupación –; (iii) ausencia de reglamentación prudencial específica para esa submodalidad; (iv) riesgo de que la financiación de suelo sin control urbanístico alimente la urbanización informal
C. Evidencia de causalidad	No se requiere inferencia causal: la exclusión es normativa y se prueba con el texto de la norma.
D. Correlaciones y evidencia indirecta	El déficit habitacional es mayoritariamente cualitativo (20,0 % frente a 6,81 % cuantitativo) y el déficit rural alcanza 61,2 %. El BID documenta que en la región millones de familias construyen su vivienda de manera incremental.
E. Implicación para el proyecto	La intervención legislativa es necesaria porque la restricción es legal, no de mercado: ninguna entidad puede ofrecer el producto mientras el numeral 1 del artículo 17 esté redactado como está, y el Gobierno no puede corregirlo por decreto sin modificar un criterio de la ley marco. La intervención es además proporcionada, porque es habilitante y no obligatoria.

Fuente: elaboración propia.

5.2. Segundo problema: la inestabilidad normativa y la mortalidad empresarial

Cuadro 12. Análisis de causalidad — problema 2

Dimensión	Contenido
A. Hecho comprobado	Quince instrumentos tributarios generales entre diciembre de 2000 y marzo de 2026: una modificación cada 1,80 años, y 2,7 reformas en promedio durante los primeros cinco años de vida de una empresa. Doce de trece leyes sancionadas en diciembre. Colombia obtiene 0,00 sobre 10 en el indicador de planes fiscales futuros del B-READY 2025 y 38,32 sobre 100 en eficiencia operativa tributaria. La supervivencia empresarial a cinco años es de 33,47 % (cohorte 2017) y de 32 % (cohorte 2019)
B. Posibles causas de la baja supervivencia	Falta de rentabilidad y volumen insuficiente de ventas (66,3 % combinado según el GEM), dificultades de acceso al crédito (27 % según Confecámaras), escasez de talento humano (25 %), brechas tecnológicas (23 %), barreras regulatorias y tributarias (23 %), y factores estructurales de productividad
C. Evidencia de causalidad	Existe evidencia causal de alta calidad sobre el instrumento propuesto. La Ley 1429 de 2010 otorgó a las pequeñas empresas nuevas progresividad en renta, parafiscales y matrícula durante cinco años. Una evaluación con diferencias en diferencias sobre registros administrativos censales (PILA y cámaras de comercio, 2008-2018) encuentra que el registro formal de pequeñas empresas aumentó cerca de 30 %. El beneficio fue derogado por el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016
D. Correlaciones	La asociación entre incertidumbre agregada de política económica e inversión está replicada en varios países, con magnitudes del orden de 6 % a 9 %.

Fuente: elaboración propia. La evaluación de la Ley 1429 de 2010 es García, Gómez, Otero-Cortés y Posso, «Live or let die: formality, firm survival, and credit access in Colombia», documento del Banco Mundial, versión del 30 de diciembre de 2022.

5.3. Tercer problema: el capital, el emprendimiento y la construcción

Cuadro 13. Análisis de causalidad — problema 3

Dimensión	Contenido
A. Hecho comprobado	El 2,5 % de las microempresas tiene crédito formal, frente al 54,0 % de las grandes; la brecha de financiamiento mipyme se estima en \$67,89 billones (7,6 % del PIB). El interés bancario corriente certificado para crédito popular productivo urbano fue de 59,31 % efectivo anual en agosto de 2026 frente a 19,77 % del ordinario. Las edificaciones cayeron 7,5 % en 2025 y 3,2 % en el segundo trimestre de 2026. Las iniciaciones VIS cayeron 10,8 % en doce meses según el DANE
B. Posibles causas	Del lado del capital: asimetrías de información, ausencia de colateral, costos de originación desproporcionados frente al tamaño de la operación, y un régimen de garantías que se encareció sin escalar. Del lado de la construcción: alza de tasas, retiro del subsidio nacional a la demanda, caída del ingreso real de los hogares, alza de costos y ciclo económico
C. Evidencia de causalidad	Sobre el instrumento del artículo 3 existe evidencia causal de la más alta calidad. Un estudio publicado en el Journal of Finance

Dimensión	Contenido
	evalúa 36 programas estatales de crédito tributario a inversionistas ángeles en Estados Unidos entre 1988 y 2018, con diferencias en diferencias escalonadas y microdatos de beneficiarios y de solicitantes rechazados. Los créditos aumentan las inversiones registradas cerca de 18 % y el número de inversionistas 32 %,
D. Correlaciones	La coincidencia temporal entre el pico de desistimientos de vivienda (mayo de 2024), la reforma de asignación del subsidio nacional (2023), su cierre (diciembre de 2024) y las tasas altas es sugerente.

Fuente: elaboración propia. El estudio citado es Denes, Howell, Mezzanotti, Wang y Xu, «Investor Tax Credits and Entrepreneurship: Evidence from U.S. States», Journal of Finance, vol. 78, núm. 5 (2023), documento de trabajo NBER 27751.

VI. Experiencia internacional comparada

Este capítulo cumple una función precisa: establecer si los modelos que el proyecto propone han sido ensayados en otros países y con qué resultado. Se organiza en tres bloques –incentivos tributarios a la inversión en empresas nuevas, regímenes de estabilidad jurídica, y tratamiento del IVA de insumos–.

6.1. Incentivos tributarios a la inversión en empresas nuevas

6.1.1. El precedente directo del artículo 3: el Corporate Venturing Scheme británico

Entre 2000 y 2010 el Reino Unido operó un esquema que coincide con el artículo 3 en sus cuatro elementos estructurales: el beneficiario era una empresa y no una persona natural; el beneficio era un descuento contra el impuesto de sociedades y no una deducción de la base; la receptora era una pequeña empresa de alto riesgo sujeta a requisitos de calificación; y la participación debía ser minoritaria. El descuento equivalía al 20 % del monto suscrito, complementado con diferimiento de ganancias ocasionales y alivio por pérdidas, y estaba protegido por una regla de «valor recibido» que reducía el beneficio cuando la empresa inversionista obtenía valor de la emisora.

Cuadro 14. Corporate Venturing Scheme del Reino Unido: utilización, 2000-01 a 2009-10

Año fiscal	Empresas receptoras	Empresas inversionistas	Monto captado (millones de libras)
2000-01	74	256	18
2001-02	65	115	7
2002-03	65	97	10
2003-04	78	133	13

Año fiscal	Empresas receptoras	Empresas inversionistas	Monto captado (millones de libras)
2004-05	99	92	11
2005-06	82	93	8
2006-07	83	94	8
2007-08	97	114	12
2008-09	66	102	17
2009-10	80	182	28
Década	65 a 99 por año	92 a 256 por año	≈ 132 en total

Fuente: HM Revenue and Customs, estadísticas del Corporate Venturing Scheme, tabla 8.10 (2013). HMRC consigna literalmente que «el 31 de marzo de 2010 expiró el período de diez años del CVS y no ha sido renovado».

6.1.2. Los regímenes vigentes y sus resultados

Cuadro 15. Comparación de regímenes de incentivo tributario a la inversión en empresas nuevas

Régimen	Beneficiario	Tasa	Tope por inversionista	Tope por empresa	Permanencia mínima	Recaptura	Evidencia de impacto
Reino Unido – EIS	Persona natural	30 %	£1.000.000 anuales (£2.000.000 si es intensiva en conocimiento)	£5 a 10 millones anuales ; £12 a 24 millones de por vida	3 años	Sí, expresa	Media, mixta.
			£200.000 anuales	£250.000 en total			
Reino Unido – SEIS	Persona natural	50 %	£200.000 anuales	£250.000 en total	3 años	Sí	Media. Mayor facturación y activos, pero también

Régimen	Beneficiario	Tasa	Tope por inversionista	Tope por empresa	Permanencia mínima	Recaptura	Evidencia de impacto
							mayor probabilidad de cesar actividades
Reino Unido – VCT	Persona natural	20 %	£200.000 anuales	vía vehículo colectivo	5 años	Sí	Media y de signo negativo: menores activos al año siguiente; sin inversión privada adicional
Reino Unido – SITR	Persona natural	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	Sí	Insuficiente. Cerrado a nuevas inversion

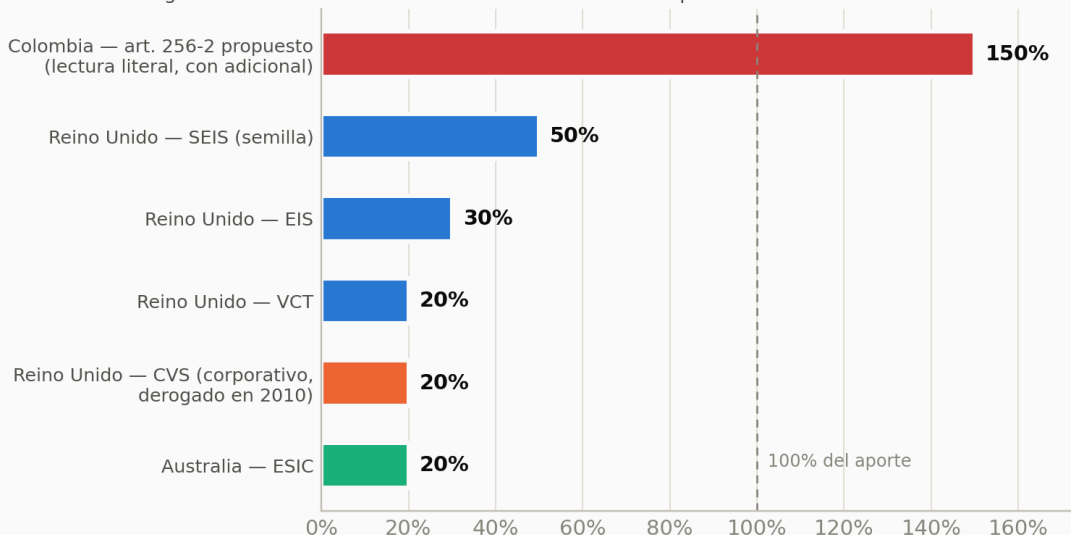
Régimen	Beneficiario	Tasa	Tope por inversionista	Tope por empresa	Permanencia mínima	Recaptura	Evidencia de impacto
							es desde el 5 de abril de 2023
Reino Unido – CVS	EMPRESA	20 %	participación minoritaria	igual que EIS y VCT	tenencia continua	Sí, más regla de valor recibido	Expiró el 31 de marzo de 2010 y no fue renovado
Estados Unidos – créditos estatales a inversionistas ángeles	Persona natural	variable	variable	variable	variable	variable	ALTA. Sin efecto sobre empleo ni entrada de empresas; reetiquetado sistemático

Régimen	Beneficiario	Tasa	Tope por inversionista	Tope por empresa	Permanencia mínima	Recaptura	Evidencia de impacto
Estados Unidos – SBIR (subvención concursable)	Empresa	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	ALTA y positiva, pero condicionada a la existencia previa de ecosistema
Australia – ESIC	Persona natural o entidad no dispersa	20 %	A\$200.000 anuales (A\$50.000 minoristas)	n. d.	12 meses mínimo	Vía reglas de ganancias de capital	Insuficiente; no localizada

Fuente: elaboración propia con base en las guías oficiales y estadísticas de HM Revenue and Customs; la Australian Taxation Office; y Denes, Howell, Mezzanotti, Wang y Xu (Journal of Finance, 2023), Kerr, Lerner y Schoar (2010), Lerner (1996) y Howell (American Economic Review, 2017).

Gráfico 12. Porcentaje del aporte que el Estado reconoce como descuento

Comparación de los regímenes de incentivo tributario a la inversión en empresas nuevas



Fuente: HMRC (Reino Unido) — guías oficiales de EIS, SEIS y VCT, y estadísticas del Corporate Venturing Scheme 2000-01 a 2009-10 (tabla 8.10); Australian Taxation Office — Tax incentives for early stage investors.

El 150% resulta de sumar el descuento por el valor de la inversión (100%) y el descuento adicional por acompañamiento equivalente a la mitad del capital aportado (50%), en la lectura literal según la cual el adicional opera por fuera del tope del 1% de la renta líquida gravable. Ningún régimen internacional revisado supera el 50%.

6.2. Regímenes de estabilidad jurídica: lo que existe y lo que no

Cuadro 16. Regímenes de estabilidad para inversionistas en América Latina

País	Instrumento	Umbral de inversión	Plazo	¿Automático?	Contraprestación	Estado
		USD				
		5.000.000				
Perú	Convenios de estabilidad jurídica	(USD 10.000.000 en minería e hidrocarburos)	10 años	No — contrato-ley	Suscripción formal	Vigente

País	Instrumento	Umbral de inversión	Plazo	¿Automático?	Contraprestación	Estado
Chile	Invariabilidad tributaria del Decreto Ley 600	Contractual	Contractual	No	Tasa total a la renta del 44,5 %	DEROGADO – sustituido por la Ley 20.848 de 2015, sin invariabilidad general
Panamá	Estabilidad jurídica de las inversiones (Ley 54 de 1998)	B/. 2.000.000	10 años desde el registro	No – registro previo	Plan de inversión aprobado	Vigente
Ecuador	Contratos de inversión con estabilidad tributaria	n. d.	n. d.	No	Contractual	Vigente
Colombia	Ley 963 de 2005	7.500 salarios mínimos	3 a 20 años	No – contrato	Prima del 1 % anual de la inversión	DEROGADO por el artículo 166 de la Ley 1607 de 2012

País	Instrumento	Umbral de inversión	Plazo	¿Automático?	Contraprestación	Estado
Colombia	Megainversiones (arts. 235-3 y 235-4 del E.T.)	30.000.000 de UVT y 400 empleos	Hasta 20 años	No – contrato	Prima del 0,75 % anual	DEROGADO por el artículo 96 de la Ley 2277 de 2022

Fuente: elaboración propia con base en la normativa de cada país y en Quiroga Natale y Villegas Ibáñez, «Contratos de estabilidad jurídica en Colombia», Innovar, Universidad Nacional de Colombia, vol. 27, núm. 63 (2017).

6.3. Traslado a precios de las reducciones de IVA

La evidencia internacional sobre la incidencia de las reducciones del impuesto al valor agregado es abundante y de alta calidad, y es la que permite anticipar el efecto real del artículo 5.

Cuadro 17. Evidencia sobre traslado a precios de reducciones del IVA

Estudio	Objeto y diseño	Hallazgo	Calidad
Benzarti, Carloni, Harju y Kosonen, Journal of Political Economy, vol. 128, núm. 12 (2020)	Todos los cambios de IVA de la Unión Europea entre 1996 y 2015	Los precios responden aproximadamente el doble ante aumentos del IVA que ante reducciones. La asimetría persiste durante varios años y es mayor en empresas de margen bajo	Alta

Estudio	Objeto y diseño	Hallazgo	Calidad
Benzarti y Carloni, American Economic Journal: Economic Policy (2019)	Reducción del IVA de restaurantes en Francia de 19,6 % a 5,5 % en 2009	Reparto del beneficio: dueños cerca de 41 %, empleados 25 %, consumidores 19 %, proveedores 15 %. El consumidor recibió menos de un quinto	Alta
Carbonnier, Journal of Public Economics (2007)	Reducción del IVA de servicios de reparación de vivienda en Francia de 20,6 % a 5,5 % en 1999	Cuota del consumidor de aproximadamente 57 % en reparación de vivienda. Es el estudio más cercano al sector construcción	Alta
Fuest, Neumeier y Stöhlker, CESifo Working Paper (2021)	Reducción temporal del IVA alemán de julio a diciembre de 2020, con datos de escáner y Austria como control	Traslado de aproximadamente 70 % a los precios de supermercado	Alta
Kosonen, Journal of Public Economics (2015)	Reducción del IVA de peluquerías en Finlandia de 22 % a 8 % en 2007	Traslado de aproximadamente la mitad del recorte	Alta

Fuente: elaboración propia. Las referencias completas figuran en la bibliografía.

VII. Fundamentos constitucionales y legales

7.1. Fundamento constitucional de las finalidades del proyecto

- **Estado social de derecho y dignidad humana (arts. 1.º y 2.º).** Las tres medidas se dirigen a remover obstáculos que impiden a las personas acceder a la vivienda y a la actividad económica en condiciones efectivas, lo que corresponde al deber estatal de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.
- **Derecho a la vivienda digna (art. 51).** La Constitución impone al Estado «establecer las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho» y «crear sistemas adecuados de financiación a largo plazo». La sentencia C-936 de 2003 precisó que «el constituyente demanda del Estado colombiano que exista, según la modalidad de tenencia, un sistema de financiamiento a largo plazo que resulte adecuado» y que «el acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda».
- **Libertad económica e iniciativa privada, y dirección general de la economía (arts. 333 y 334).** El artículo 333 encomienda al Estado fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial, y el artículo 334 le atribuye la dirección general de la economía y la intervención en la producción y el crédito. La habilitación del artículo 1 y los estímulos de los artículos 3 y 5 se inscriben en esa competencia de intervención.
- **Deber de contribuir y principios del sistema tributario (arts. 95, numeral 9, y 363).** El sistema se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, y las leyes tributarias no se aplican con retroactividad. Estos principios operan aquí como límite, no como fundamento, y se analizan en la sección 7.4.

- **Regulación de la actividad financiera (art. 150, numeral 19, literal d).** La financiación de vivienda a largo plazo está sujeta a reserva de ley marco. La sentencia C-700 de 1999 declaró inexecutable las normas del Decreto 663 de 1993 que estructuraban el sistema UPAC precisamente porque el Presidente carecía de competencia, y calificó de «mandato perentorio» el deber del Congreso de expedir la ley marco.

VIII. Impacto fiscal y aval del Gobierno Nacional

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con la radicación del proyecto de ley se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la emisión del concepto de impacto fiscal, el cual, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, puede ser radicado a lo largo del trámite de la iniciativa y antes de la finalización del cuarto debate.

De igual forma, teniendo en cuenta que la iniciativa propone modificaciones de naturaleza tributaria, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el respectivo aval para cumplir con los requisitos fijados por la Corte Constitucional, toda vez que esta es una materia de iniciativa privativa del Gobierno Nacional.

Bibliografía

Normativa colombiana

- Constitución Política de Colombia. Artículos 51, 95, 150, 154, 158, 169, 209, 287, 294, 300, 313, 333, 334, 338, 363 y 371.
- Ley 546 de 1999, por la cual se dictan normas en materia de vivienda y se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación.

- Ley 590 de 2000, artículo 42, modificado por el artículo 21 de la Ley 905 de 2004.
- Ley 388 de 1997, artículos 30 a 34, 99 y 104, este último modificado por la Ley 810 de 2003.
- Ley 599 de 2000, Código Penal, artículo 318.
- Ley 819 de 2003, artículo 7.
- Ley 963 de 2005, derogada por el artículo 166 de la Ley 1607 de 2012.
- Ley 1429 de 2010; beneficio de progresividad derogado por el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016.
- Ley 2010 de 2019, artículos 1.º, 21 y 96.
- Ley 2079 de 2021, artículos 9 y 11.
- Ley 2277 de 2022, artículos 10, 19 y 96.
- Decreto Ley 624 de 1989, Estatuto Tributario. Artículos 115, 119, 126-4, 158-1, 240, 254 a 259-2, 260-1, 424, 439, 440, 468, 468-1, 477, 481, 488, 490, 491, 562, 631-5, 850 y 869.
- Decreto 1077 de 2015, artículos 2.1.1.1.1.2, 2.1.11.1 y 2.1.11.2, este último adicionado por el Decreto 257 de 2021; literal b) del artículo 2.1.11.1 modificado por el Decreto 583 de 2025.
- Decreto 1372 de 1992, artículo 3, compilado en el artículo 1.3.1.7.9 del Decreto 1625 de 2016.
- Decreto 1787 de 2004, artículos 2 y 4.
- Decreto 957 de 2019, clasificación del tamaño empresarial.
- Banco de la República, Resolución Externa 3 del 30 de abril de 2012.
- Superintendencia Financiera de Colombia, Resolución 475 de 2023 y Resolución 1139 del 31 de julio de 2026.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Resolución 001253 de 2022, modificada por la Resolución 000191 de 2024, y Resolución 000200 del 27 de diciembre de 2024.

Jurisprudencia

- Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional. Sentencia C-467 de 1993, M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional. Sentencia C-266 de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional. Sentencia C-511 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional. Sentencia C-188 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 1999.
- Corte Constitucional. Sentencia C-700 de 1999.
- Corte Constitucional. Sentencia C-747 de 1999.
- Corte Constitucional. Sentencia C-604 de 2000.
- Corte Constitucional. Sentencia C-955 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1707 de 2000.
- Corte Constitucional. Sentencia C-992 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1060A de 2001, conjuez Lucy Cruz de Quiñones.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1107 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería.
- Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1006 de 2003.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1152 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

- Corte Constitucional. Sentencia C-1113 de 2004, M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. Sentencia C-448 de 2005.
- Corte Constitucional. Sentencia C-242 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. Sentencia C-320 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. Sentencia C-508 de 2006, M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. Sentencia C-315 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2009, conjuez Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. Sentencia C-903 de 2011.
- Corte Constitucional. Sentencia C-785 de 2012.
- Corte Constitucional. Sentencia C-083 de 2018.
- Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 2019.
- Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2026.

Estadística oficial y documentos institucionales

- DANE. Producto Interno Bruto, boletines técnicos trimestrales.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIB-IItrim2026.pdf>
- DANE. Censo de Edificaciones, II trimestre de 2026.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/CEED/bol-CEED-IItrim2026.pdf>
- DANE. Estadísticas de Licencias de Construcción, junio de 2026.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ELIC/bol-ELIC-jun2026.pdf>
- DANE. Financiación de Vivienda, II trimestre de 2026.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIVI/bol-FIVI-IItrim2026.pdf>
- DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares, junio de 2026.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIH-jun2026.pdf>



- DANE. Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones, junio de 2026.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ICOCED/bol-ICOCED-jun2026.pdf>
- DANE. Encuesta de Calidad de Vida 2024, comunicado de prensa.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/cp-ECV-2024.pdf>
- DANE. Déficit habitacional.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional>
- DANE. Cuentas Nacionales Anuales, Cuadros de Oferta y Utilización.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales>
- Banco de la República. Boletín de Indicadores Económicos, Cuadros 4 y 5.
- Banco de la República. Normatividad relacionada con la UVR.
<https://www.banrep.gov.co/es/normatividad/uvr>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Déficit habitacional rural en Colombia: estimación y análisis, 2025.
- Confecámaras. La supervivencia empresarial en Colombia, 9 de mayo de 2023.
- Confecámaras. Dinámica de las cancelaciones de empresas en Colombia, 2 de marzo de 2024.
- Confecámaras. Movilidad empresarial con rostro humano, 3 de octubre de 2025.
- Confecámaras. Dinámica de creación de empresas en Colombia, 2024 y primer semestre de 2025.
- DIAN. Informes de gestión 2024 y 2025; estadísticas de recaudo.
- DIAN y OCDE. Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Precisiones sobre la Tasa Efectiva de Tributación empresarial en Colombia, 2022.

- FINAGRO. Portafolio de servicios 2025.
- CAMACOL. Informe de Actividad Edificadora, agosto de 2026; Datos que construyen núms. 29, 30, 35, 37 y 39; Tendencias de la Construcción y Prospectiva Edificadora 2025.
- Banco Mundial. B-READY 2025, perfil de economía de Colombia.
- OCDE, CEPAL, BID y CIAT. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2026.
- HM Revenue and Customs. Enterprise Investment Scheme and Seed Enterprise Investment Scheme statistics; Venture Capital Trusts statistics; Corporate Venturing Scheme statistics, tabla 8.10.
- Australian Taxation Office. Tax incentives for early stage investors.

Literatura académica

- Benzarti, Y. y Carloni, D. (2019). Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France. *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J. y Kosonen, T. (2020). What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes. *Journal of Political Economy*, 128(12), 4438-4474.
- Carbonnier, C. (2007). Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms. *Journal of Public Economics*.
- Denes, M., Howell, S. T., Mezzanotti, F., Wang, X. y Xu, T. (2023). Investor Tax Credits and Entrepreneurship: Evidence from U.S. States. *The Journal of Finance*, 78(5). NBER Working Paper 27751.
- Fuest, C., Neumeier, F. y Stöhlker, D. (2021). The Pass-Through of Temporary VAT Rate Cuts: Evidence from German Supermarket Retail. *CESifo Working Paper* 9149.



- Galiani, S., Meléndez, M. y Navajas Ahumada, C. On the effect of the costs of operating formally: New experimental evidence. *Labour Economics*.
- García, G. A., Gómez, L., Otero-Cortés, A. y Posso, C. (2022). Live or let die: formality, firm survival, and credit access in Colombia. *Banco Mundial*.
- Garicano, L., Lelarge, C. y Van Reenen, J. (2016). Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France. *American Economic Review*.
- Harju, J., Matikka, T. y Rauhanen, T. (2019). Compliance costs vs. tax incentives: Why do entrepreneurs respond to size-based regulations? *Journal of Public Economics*, 173.
- Howell, S. T. (2017). Financing Innovation: Evidence from R&D Grants. *American Economic Review*, 107(4).
- Kerr, W. R., Lerner, J. y Schoar, A. (2010). The Consequences of Entrepreneurial Finance: A Regression Discontinuity Analysis. NBER Working Paper 15831.
- Kosonen, T. (2015). More and cheaper haircuts after VAT cut? *Journal of Public Economics*.
- Lerner, J. (1996). The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Effects of the SBIR Program. NBER Working Paper 5753.
- Quiroga Natale, E. A. y Villegas Ibáñez, D. (2017). Contratos de estabilidad jurídica en Colombia. *Innovar*, 27(63), 125-140.
- Suzuki, T. y Kawakubo, S. (2021). Are SMEs Avoiding Compliance Costs? Evidence from VAT Reforms in Japan. RIETI Discussion Paper 21-E-090.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012). Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe.

MARÍA CLARA POSADA

Senadora de la República