



EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO AL CRÉDITO MEDIANTE GARANTÍAS MOBILIARIAS

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

DIRECCIÓN DE REGULACIÓN

1º DE AGOSTO DE 2026

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No.13A - 15, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 606 76 76

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 958283

CONTENIDO

1.	Introducción	6
2.	La política pública de acceso al crédito mediante garantías mobiliarias ..	7
2.1.	Antecedentes y justificación	7
2.2.	La respuesta de política pública	7
2.3.	Objetivos de la política pública	8
2.4.	Alcance de la presente evaluación	9
3.	Metodología de la evaluación	10
3.1.	Enfoque de la evaluación	10
3.2.	Criterios de evaluación	10
3.3.	Preguntas de evaluación	11
3.4.	Fuentes de información	12
3.5.	Alcances y limitaciones	12
4.	Resultados de la implementación de la política pública	14
4.1.	Panorama general de la implementación	14
4.2.	Evolución del uso del Registro de Garantías Mobiliarias	14
4.3.	Diversificación de los activos utilizados como garantía	16
4.4.	Cobertura territorial	17
4.5.	Perfil de los usuarios	19
4.6.	Características del financiamiento respaldado mediante garantías mobiliarias	20
5.	Evaluación de la implementación de la política pública	22
5.1.	Pertinencia de la política	22
5.2.	Eficacia de la política	22
5.3.	Cobertura de la política	23
5.4.	Eficiencia de la política	23
5.5.	Equidad de la política	24
5.6.	Sostenibilidad de la política	24
5.7.	Resumen de la evaluación	24
6.	Conclusiones de política y lineamientos de mejora	26
6.1.	Conclusiones de política pública	26

6.2.	Transición hacia una política de inclusión financiera efectiva.....	26
6.3.	Lineamientos estratégicos de mejora.....	27
6.3.1.	Profundización del uso del instrumento	27
6.3.2.	Inclusión financiera de Mipymes y economía popular	27
6.3.3.	Reducción de barreras económicas de acceso	27
6.3.4.	Fortalecimiento del acceso rural y agropecuario	27
6.3.5.	Enfoque diferencial de género	27
6.3.6.	Interoperabilidad y modernización institucional	28
6.4.	Cierre de la evaluación	28
7.	Conclusiones generales	29
7.1.	Cumplimiento del mandato normativo	29
7.2.	Principales hallazgos de la evaluación	29
7.3.	Alcance de la evaluación	30
7.4.	Consideración final	30

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Teoría de cambio de la política pública de garantías mobiliarias	9
Figura 2. Inscripciones iniciales por mes, 2025	15
Figura 3. Evolución de los créditos asociados al RGM, 2014–2024.....	15
Figura 4. Distribución de las garantías por tipo de bien	16
Figura 5. Cobertura territorial del RGM	17
Figura 6. Distribución departamental del RGM.....	18
Figura 7. Distribución municipal del RGM	18
Figura 8. Distribución por tipo de persona	19
Figura 9. Distribución por tamaño de la empresa.....	19
Figura 10. Distribución por género	20
Figura 11. Monto de crédito según tamaño empresarial.....	20
Figura 12. Evolución de créditos y tarifas del RGM 2014 - 2025.....	21

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta la primera evaluación de la implementación de la política pública de acceso al crédito mediante garantías mobiliarias, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución 069 de 2026 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La evaluación analiza el grado de implementación de la política pública desarrollada a partir de la Ley 1676 de 2013, mediante la cual Colombia modernizó el régimen de garantías mobiliarias y creó el Registro de Garantías Mobiliarias (RGM) como instrumento para facilitar el acceso al crédito utilizando bienes muebles como respaldo de obligaciones financieras.

La evaluación adopta un enfoque de implementación y examina el desempeño de la política a partir de seis criterios: pertinencia, eficacia, cobertura, eficiencia, equidad y sostenibilidad. Para ello utiliza información estadística del Registro de Garantías Mobiliarias administrado por Confecámaras.

Los resultados muestran que la política ha logrado consolidar un sistema nacional de publicidad de garantías mobiliarias con amplia cobertura territorial y crecimiento sostenido en su utilización. En 2025 el RGM alcanzó más de 300.000 inscripciones y tuvo presencia en el 95,6 % de los municipios del país, evidenciando un elevado nivel de implementación institucional.

No obstante, la evaluación identifica desafíos que limitan el alcance de la política. Se observa una marcada concentración de las garantías sobre vehículos, una baja utilización de otros activos productivos previstos por la Ley 1676 de 2013, diferencias territoriales en el uso efectivo del instrumento, una participación limitada de las Mipymes como personas jurídicas usuarias y persistencia de brechas de género y de acceso al crédito rural.

Asimismo, la evidencia disponible sugiere la conveniencia de revisar aspectos asociados con la estructura tarifaria del RGM, fortalecer los mecanismos de divulgación del instrumento, ampliar la aceptación de diferentes tipos de activos mobiliarios como garantía y consolidar un sistema permanente de monitoreo y evaluación que permita medir de manera periódica el desempeño de la política pública. La evaluación reconoce que el acceso al crédito está condicionado por múltiples factores; sin embargo, ello no reduce la pertinencia de adoptar medidas regulatorias orientadas a disminuir las barreras de acceso al RGM que sí son susceptibles de intervención.

En conjunto, la evaluación concluye que la política pública presenta un nivel satisfactorio de implementación y constituye un instrumento relevante para fortalecer el acceso al crédito y la inclusión financiera en Colombia. Sin embargo, su consolidación requiere avanzar hacia una mayor diversificación de activos, reducir barreras de acceso, fortalecer la articulación institucional y mejorar la generación de evidencia para la toma de decisiones.

1. INTRODUCCIÓN

El acceso al crédito constituye uno de los principales determinantes del crecimiento económico, la productividad empresarial y la inclusión financiera. La disponibilidad de mecanismos de financiamiento adecuados permite a las empresas invertir, innovar y expandir su capacidad productiva, al tiempo que facilita a los hogares enfrentar contingencias, desarrollar actividades económicas y acumular patrimonio.

Sin embargo, el acceso al financiamiento continúa representando uno de los principales desafíos para una parte importante de la población y del aparato productivo colombiano. Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), los trabajadores independientes, las unidades productivas rurales y otros segmentos con altos niveles de informalidad enfrentan restricciones derivadas de la ausencia de historial crediticio, limitaciones en la formalización empresarial y, especialmente, de la falta de activos inmobiliarios que puedan ser utilizados como garantía para respaldar operaciones de crédito.

Con el propósito de superar estas restricciones, Colombia adoptó un nuevo régimen de garantías mobiliarias mediante la Ley 1676 de 2013, cuyo objetivo consistió en ampliar el universo de bienes susceptibles de ser utilizados como garantía, modernizar el marco jurídico aplicable y fortalecer la seguridad de las operaciones de crédito mediante la creación del Registro de Garantías Mobiliarias (RGM).

Más de una década después de la entrada en vigencia de esta política, resulta pertinente evaluar su implementación, identificar los avances alcanzados, reconocer las limitaciones existentes y formular recomendaciones orientadas a fortalecer su contribución al acceso al crédito y al desarrollo productivo del país.

En cumplimiento del artículo 3 de la Resolución 069 de 2026 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el presente documento desarrolla la primera evaluación quinquenal de la implementación de la política pública de acceso al crédito mediante garantías mobiliarias.

La siguiente evaluación analiza el desempeño de la política pública considerando tanto la operación del Registro de Garantías Mobiliarias como los resultados observados frente a los objetivos perseguidos por la Ley 1676 de 2013. El análisis incorpora dimensiones relacionadas con la cobertura territorial, la utilización del instrumento, la inclusión financiera, la eficiencia operativa, la equidad y la sostenibilidad del sistema.

2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO AL CRÉDITO MEDIANTE GARANTÍAS MOBILIARIAS

2.1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El acceso al crédito constituye uno de los principales determinantes del crecimiento económico, la productividad empresarial y la inclusión financiera. La posibilidad de acceder a financiamiento en condiciones adecuadas permite a las empresas realizar inversiones, ampliar su capacidad productiva, incorporar nuevas tecnologías y generar empleo, mientras que facilita a los hogares desarrollar actividades económicas, enfrentar contingencias y acumular activos.

No obstante, el acceso al crédito formal enfrenta restricciones que afectan de manera desproporcionada a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), los trabajadores independientes, los productores rurales y otras unidades productivas con altos niveles de informalidad. Entre las principales limitaciones se encuentran la insuficiente capacidad para demostrar ingresos, la ausencia de historial crediticio, los costos de transacción asociados al otorgamiento de crédito y, especialmente, la dificultad para ofrecer garantías tradicionales respaldadas en bienes inmuebles.

Estas restricciones generan fallas de mercado que limitan la asignación eficiente del crédito y reducen las posibilidades de inversión de amplios sectores de la economía. En consecuencia, una parte importante de personas y empresas con capacidad productiva enfrenta dificultades para acceder al sistema financiero formal, recurriendo en algunos casos a mecanismos informales de financiamiento caracterizados por mayores costos y menores niveles de protección jurídica.

En este contexto, el fortalecimiento de mecanismos que permitan utilizar activos distintos a la propiedad inmobiliaria como garantía constituye una herramienta de política pública orientada a ampliar las alternativas de acceso al crédito, reducir barreras de entrada al sistema financiero y promover un uso más eficiente de los activos productivos.

2.2. LA RESPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Con el propósito de atender estas restricciones, Colombia adoptó un nuevo régimen de garantías mobiliarias mediante la Ley 1676 de 2013, la cual modernizó el marco jurídico aplicable a este tipo de garantías y estableció un conjunto de instrumentos orientados a facilitar el acceso al crédito mediante bienes muebles.

La política introdujo un cambio estructural frente al régimen tradicional de garantías, al ampliar el conjunto de bienes susceptibles de ser utilizados como

respaldo de obligaciones financieras. Además de bienes corporales, incorporó activos como maquinaria, inventarios, cuentas por cobrar, derechos económicos, flujos futuros, derechos de propiedad intelectual y otros activos con valor económico, permitiendo que estos pudieran respaldar operaciones de crédito.

Como instrumento central para la implementación de la política, la Ley creó el Registro de Garantías Mobiliarias (RGM), concebido como un sistema electrónico de publicidad cuya finalidad consiste en dar oponibilidad frente a terceros, establecer la prelación entre acreedores y fortalecer la seguridad jurídica de las operaciones garantizadas.

En consecuencia, el RGM constituye el principal instrumento operativo de la política pública, pero no su único componente. La efectividad de la política depende igualmente del marco jurídico vigente, de la aceptación de las garantías mobiliarias por parte de los acreedores, de las capacidades institucionales para su implementación y del grado de apropiación del instrumento por parte de empresas, personas y entidades financieras.

2.3. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La política pública de garantías mobiliarias busca contribuir al fortalecimiento del acceso al crédito mediante la reducción de barreras relacionadas con la utilización de garantías tradicionales y la ampliación del universo de activos susceptibles de respaldar operaciones financieras.

De manera específica, la política persigue los siguientes objetivos:

- ✓ ampliar las alternativas de acceso al crédito mediante el uso de bienes muebles como garantía;
- ✓ fortalecer la seguridad jurídica de las operaciones garantizadas;
- ✓ reducir los costos de transacción asociados a la constitución y publicidad de garantías;
- ✓ facilitar el acceso al financiamiento de personas y empresas con limitaciones para ofrecer garantías inmobiliarias;
- ✓ promover la utilización de una mayor diversidad de activos productivos como respaldo de obligaciones financieras;
- ✓ contribuir al fortalecimiento de la inclusión financiera y del desarrollo productivo.

Estos objetivos constituyen el marco de referencia para la presente evaluación y permiten valorar el grado de implementación alcanzado por la política más allá del comportamiento operativo del RGM.

2.4. ALCANCE DE LA PRESENTE EVALUACIÓN

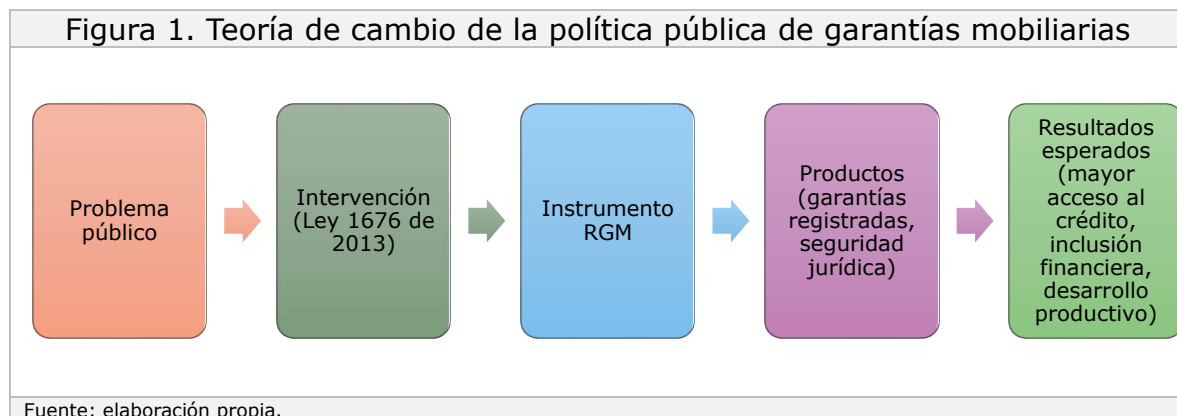
La presente evaluación tiene por objeto analizar la implementación de la política pública de acceso al crédito mediante garantías mobiliarias, tomando como principal fuente de evidencia el comportamiento del RGM durante el período de análisis y complementándolo con información proveniente de otras fuentes oficiales relacionadas con inclusión financiera, desarrollo empresarial y acceso al crédito.

En este sentido, la evaluación no pretende medir de manera causal el efecto de la política sobre variables macroeconómicas o sobre el comportamiento individual de los agentes económicos. Su propósito consiste en valorar el grado de implementación de la política, identificar avances, limitaciones y desafíos, así como formular recomendaciones orientadas a fortalecer su efectividad.

En consecuencia, el análisis se concentra en aspectos relacionados con la utilización del instrumento, su cobertura territorial, la composición de los activos registrados, el perfil de los usuarios, las condiciones de acceso, la eficiencia operativa y la coherencia de la política frente a las necesidades actuales de acceso al crédito en Colombia.

Los resultados obtenidos constituyen un insumo para el seguimiento periódico de la política pública y para la definición de acciones orientadas a fortalecer el acceso al financiamiento mediante garantías mobiliarias, en concordancia con los objetivos de desarrollo productivo e inclusión financiera del país.

A continuación se presenta un diagrama simplificado sobre la teoría de cambio de la política pública de garantías mobiliarias.



3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

3.1. ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

La presente evaluación corresponde a una evaluación de implementación de política pública, cuyo propósito consiste en analizar el grado de desarrollo alcanzado por la política pública de acceso al crédito mediante garantías mobiliarias, identificando los principales avances, limitaciones y oportunidades de fortalecimiento de los instrumentos establecidos por la Ley 1676 de 2013. Asimismo, examina el desempeño de la política a partir de la evidencia disponible sobre su implementación, considerando el comportamiento del Registro de Garantías Mobiliarias (RGM), el contexto del sistema financiero colombiano y el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por la política.

En este sentido, el análisis busca establecer en qué medida los instrumentos creados para facilitar el acceso al crédito mediante bienes muebles han logrado consolidarse, cuáles son sus principales resultados observados y qué aspectos requieren fortalecimiento para incrementar su efectividad.

3.2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

La evaluación se desarrolla con base en seis criterios ampliamente utilizados en el análisis de políticas públicas, los cuales permiten valorar diferentes dimensiones del desempeño de la política.

➤ Pertinencia

Analiza la vigencia de la política frente al problema público que dio origen a su formulación. En particular, examina si las restricciones de acceso al crédito que justificaron la expedición de la Ley 1676 de 2013 continúan presentes y si las garantías mobiliarias siguen constituyendo un instrumento adecuado para enfrentarlas.

➤ Eficacia

Evalúa el grado en que la política ha logrado implementar los instrumentos previstos en el marco normativo y alcanzar los resultados esperados en términos de utilización del RGM, crecimiento del sistema y consolidación institucional.

➤ Cobertura

Examina el alcance territorial y poblacional de la política, considerando la distribución geográfica de los registros, el perfil de los usuarios y la participación de distintos segmentos económicos, con el propósito de identificar posibles brechas en el acceso al instrumento.

➤ Eficiencia

Analiza la relación entre los recursos utilizados para la operación del sistema y los resultados obtenidos, considerando aspectos asociados con los costos de acceso, la operación del RGM y la utilización del instrumento por parte de los usuarios.

➤ Equidad

Evalúa la existencia de diferencias en el acceso y utilización del sistema entre distintos grupos poblacionales y productivos, particularmente en relación con mujeres, Mipymes, productores rurales y territorios con menores niveles de desarrollo económico.

➤ Sostenibilidad

Examina las condiciones institucionales, operativas y financieras que permiten garantizar la continuidad y el fortalecimiento del sistema en el mediano y largo plazo, así como su capacidad para adaptarse a las necesidades del sistema financiero y del aparato productivo.

3.3. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Con fundamento en los criterios anteriores, la evaluación busca responder las siguientes preguntas:

- ¿La política pública continúa siendo pertinente frente a las necesidades actuales de acceso al crédito en Colombia?
- ¿Los instrumentos previstos por la Ley 1676 de 2013 han sido implementados de manera efectiva?
- ¿Cuál ha sido el nivel de utilización del RGM desde su creación?
- ¿La política ha logrado una cobertura territorial y poblacional amplia?
- ¿Qué grupos de población y sectores económicos presentan mayores niveles de utilización del instrumento?
- ¿Qué limitaciones restringen actualmente el alcance de la política?
- ¿Qué oportunidades existen para fortalecer su implementación y contribuir a una mayor inclusión financiera?

Estas preguntas orientan el desarrollo de los capítulos posteriores y constituyen el marco analítico para la interpretación de los resultados.

3.4. FUENTES DE INFORMACIÓN

La evaluación se fundamenta en información estadística, documental y normativa proveniente de fuentes oficiales y estudios especializados. Las principales fuentes utilizadas corresponden al documento “Comportamiento del uso del Registro de Garantías Mobiliarias, Cifras 2025” (2026)¹ y, complementariamente, el documento “Garantías mobiliarias como motor de acceso al crédito, Análisis de impacto” (2025)².

3.5. ALCANCES Y LIMITACIONES

Los resultados de la presente evaluación deben interpretarse considerando el alcance y las limitaciones de la información disponible, así como las características metodológicas propias de una evaluación de implementación.

En primer lugar, el análisis se fundamenta principalmente en información administrativa del RGM y en estadísticas oficiales del sistema financiero y del entorno económico. Estas fuentes permiten describir el comportamiento de la implementación de la política pública y su evolución general; sin embargo, no posibilitan identificar de manera directa relaciones causales entre la política y variables como el crecimiento empresarial, la productividad, la inclusión financiera o el acceso efectivo al crédito de los beneficiarios.

En segundo lugar, la disponibilidad de información limita el seguimiento individual de las operaciones de crédito respaldadas mediante garantías mobiliarias, así como la identificación de los beneficiarios a lo largo del tiempo y la construcción de grupos de comparación. En consecuencia, no es posible aplicar metodologías de evaluación de impacto que permitan estimar el efecto atribuible de la política pública sobre los resultados observados.

En tercer lugar, no se dispone de información temporal desagregada y homogénea para todo el período de estudio (2014–2025), lo que restringe la realización de análisis de series de tiempo orientados a identificar tendencias estructurales, cambios en el comportamiento de las variables y efectos asociados a modificaciones normativas o institucionales. Si bien la información anual permite describir la evolución general de la política, un horizonte de doce observaciones limita la aplicación de modelos econométricos con suficiente potencia estadística y robustez para evaluar relaciones dinámicas entre las variables. En contraste, la disponibilidad de información con periodicidad mensual habría permitido contar con aproximadamente 144 observaciones, fortaleciendo las condiciones para la estimación de modelos de series de tiempo

¹ [Comportamiento del uso del Registro de Garantías Mobiliarias Cifras 2025](#)

² Documento recibido el 09/jul/2025 de Confecámaras.

y el análisis de la dinámica de la implementación de la política pública y su relación con el acceso al crédito mediante garantías mobiliarias.

En este contexto, los hallazgos presentados corresponden a una evaluación de implementación sustentada en evidencia descriptiva, documental y estadística, cuyo propósito es valorar el grado de desarrollo de la política pública, identificar avances en su ejecución, reconocer las principales limitaciones para su seguimiento y evaluación, y formular recomendaciones orientadas al fortalecimiento institucional y al mejoramiento de los sistemas de información que soportan futuras evaluaciones.

4. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

4.1. PANORAMA GENERAL DE LA IMPLEMENTACIÓN

Transcurridos más de diez años desde la entrada en vigencia de la Ley 1676 de 2013, la política pública de acceso al crédito mediante garantías mobiliarias evidencia un nivel significativo de implementación institucional. El Registro de Garantías Mobiliarias (RGM) se ha consolidado como el principal instrumento operativo de la política, permitiendo la publicidad de las garantías constituidas sobre bienes muebles y facilitando el desarrollo de operaciones de crédito respaldadas mediante una amplia variedad de activos.

La información disponible muestra un crecimiento sostenido en la utilización del RGM desde el inicio de su operación, así como una expansión progresiva de su cobertura territorial y de los sectores económicos que hacen uso del instrumento. Estos resultados reflejan la consolidación del RGM dentro del sistema financiero colombiano y evidencian que la política ha logrado establecer un mecanismo funcional para la administración y publicidad de las garantías mobiliarias.

No obstante, la implementación también presenta desafíos importantes relacionados con la concentración del uso en determinados activos, diferencias territoriales en la utilización del sistema y una participación aún limitada de algunos segmentos estratégicos para la política, como las micro y pequeñas empresas, los productores rurales y determinados sectores productivos.

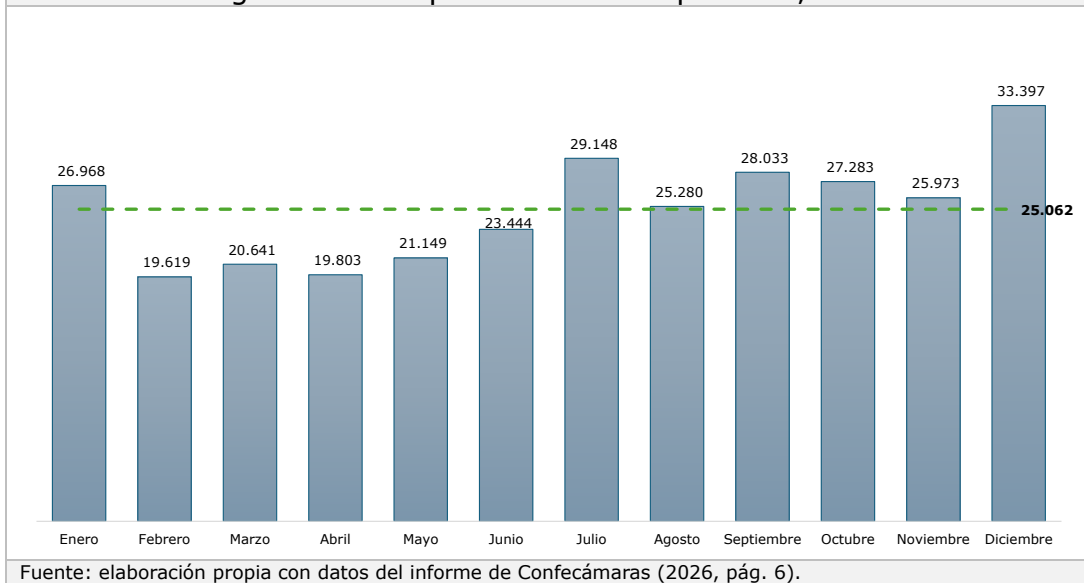
En consecuencia, los resultados observados permiten afirmar que la política ha alcanzado un grado importante de implementación institucional, aunque persisten oportunidades para ampliar su utilización y fortalecer su contribución al acceso al crédito.

4.2. EVOLUCIÓN DEL USO DEL REGISTRO DE GARANTÍAS MOBILIARIAS

Uno de los principales indicadores de implementación corresponde a la evolución del número de registros efectuados en el RGM.

Durante 2025 se realizaron 300.738 inscripciones iniciales, equivalente a un promedio mensual de 25.062 registros. La dinámica observada durante el año muestra un comportamiento relativamente estable, con menores niveles de actividad durante el primer semestre y una recuperación gradual durante la segunda mitad del año, alcanzando el mayor número de registros en diciembre.

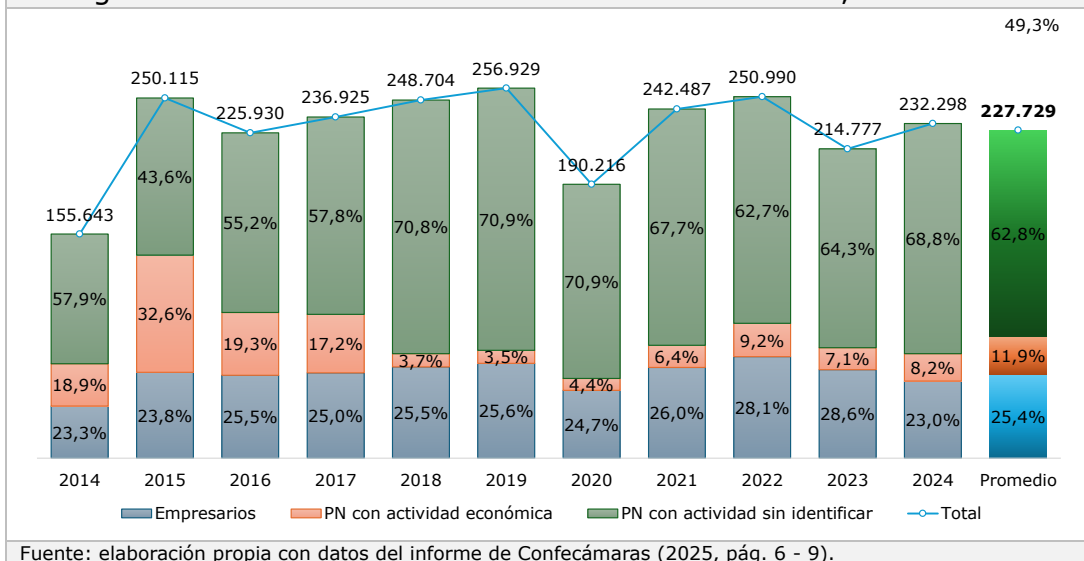
Figura 2. Inscripciones iniciales por mes, 2025



La evolución anual del sistema también evidencia un proceso de consolidación. Entre 2014 y 2024 el número de créditos asociados al RGM presentó un crecimiento acumulado cercano al 50%, lo que refleja una utilización creciente del instrumento por parte de acreedores y deudores.

Este comportamiento constituye un indicador favorable de implementación, en la medida en que evidencia la apropiación progresiva del régimen de garantías mobiliarias por parte del sistema financiero y del mercado.

Figura 3. Evolución de los créditos asociados al RGM, 2014-2024



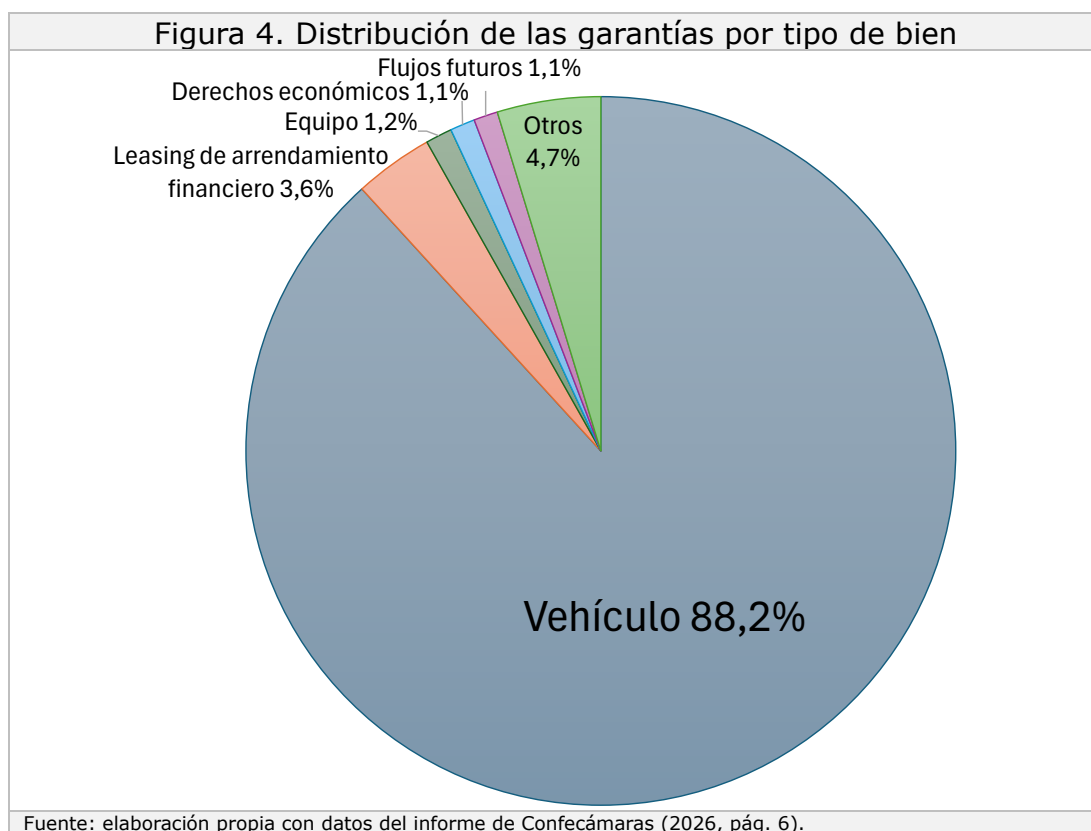
4.3. DIVERSIFICACIÓN DE LOS ACTIVOS UTILIZADOS COMO GARANTÍA

Uno de los objetivos centrales de la Ley 1676 de 2013 consistió en ampliar el universo de bienes susceptibles de ser utilizados como garantía para facilitar el acceso al crédito.

La información del RGM muestra que dicho objetivo ha sido implementado desde el punto de vista normativo y operativo, permitiendo la inscripción de una amplia variedad de bienes muebles, derechos y activos con contenido económico.

No obstante, la utilización efectiva del sistema presenta una elevada concentración en un número reducido de activos.

Durante 2025, los vehículos representaron el 88,2% del total de las inscripciones realizadas en el registro, seguidos por contratos de leasing, equipos, derechos económicos y flujos futuros, categorías que en conjunto explican más del 95% de los registros.

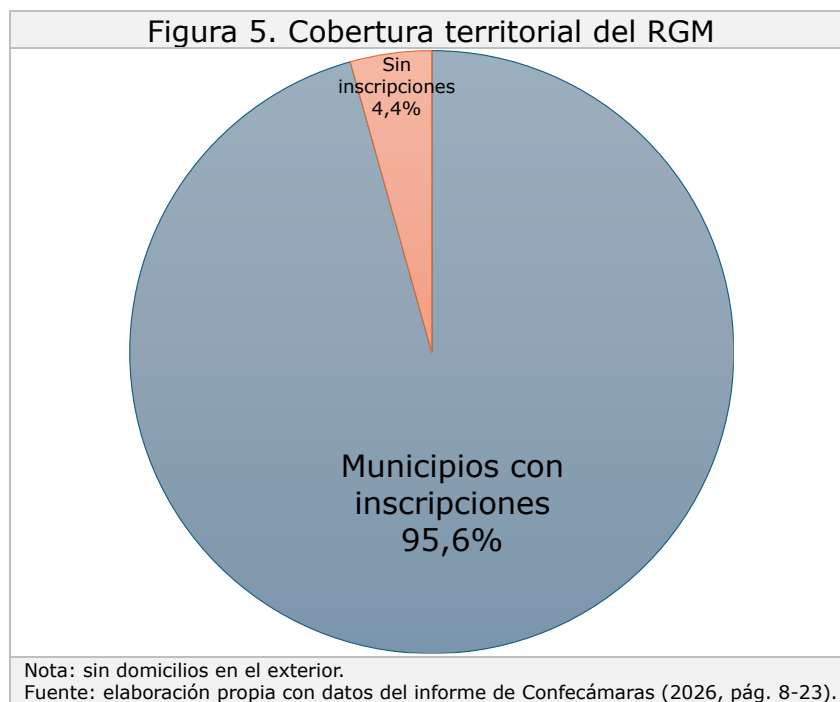


En contraste, activos expresamente contemplados por la Ley, como inventarios, maquinaria, cuentas por cobrar, propiedad intelectual, establecimientos de comercio y productos agrícolas presentan una utilización considerablemente menor.

En consecuencia, aunque la política logró ampliar jurídicamente el universo de activos susceptibles de garantía, la evidencia muestra que su utilización continúa altamente concentrada en determinados bienes, lo que representa una oportunidad para fortalecer la diversificación del instrumento.

4.4. COBERTURA TERRITORIAL

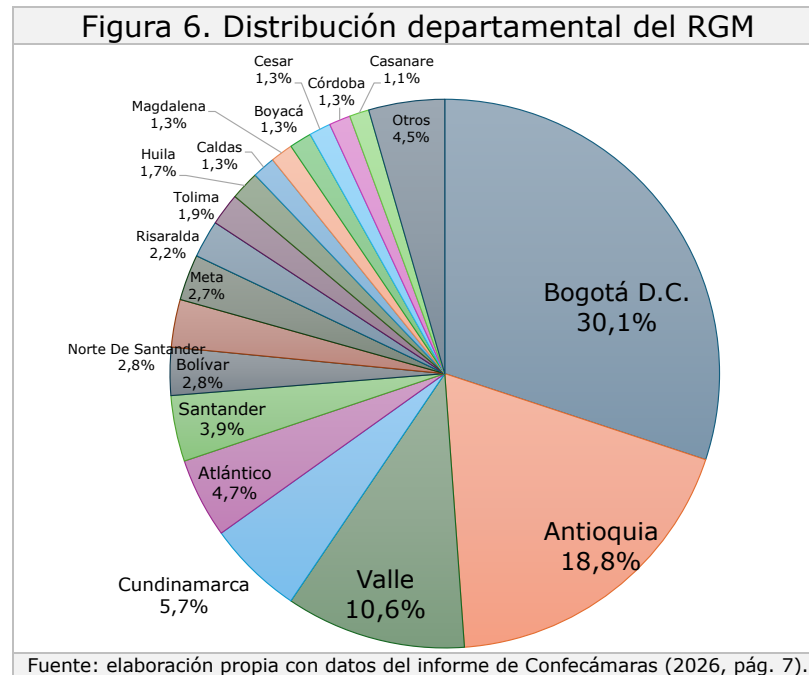
La implementación territorial constituye uno de los principales resultados de la política. La información disponible muestra que durante 2025 el registro tuvo presencia en 1.055 de los 1.103 municipios del país, equivalente a una cobertura territorial del 95,6%.



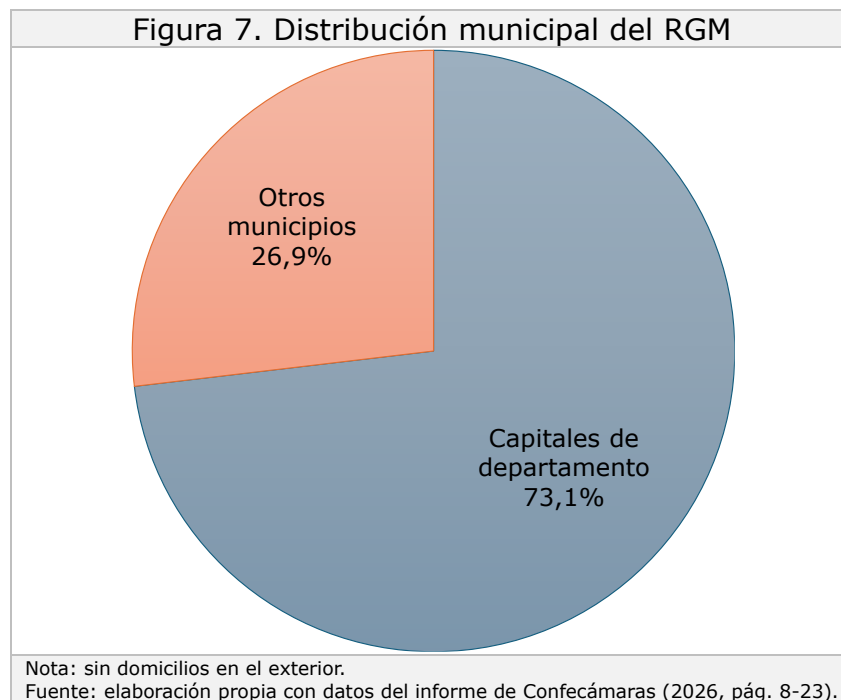
Este resultado evidencia que la infraestructura institucional necesaria para operar el sistema se encuentra ampliamente distribuida en el territorio nacional.

Sin embargo, el uso efectivo del instrumento presenta importantes diferencias regionales.

Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y Santander concentran cerca de tres cuartas partes de todas las inscripciones registradas durante el año.



Por el contrario, varios departamentos presentan niveles reducidos de utilización, particularmente aquellos caracterizados por menores niveles de actividad económica, mayor ruralidad y menores niveles de inclusión financiera.



La evidencia sugiere que la cobertura institucional de la política es amplia, aunque su intensidad de utilización continúa siendo diversa entre territorios.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

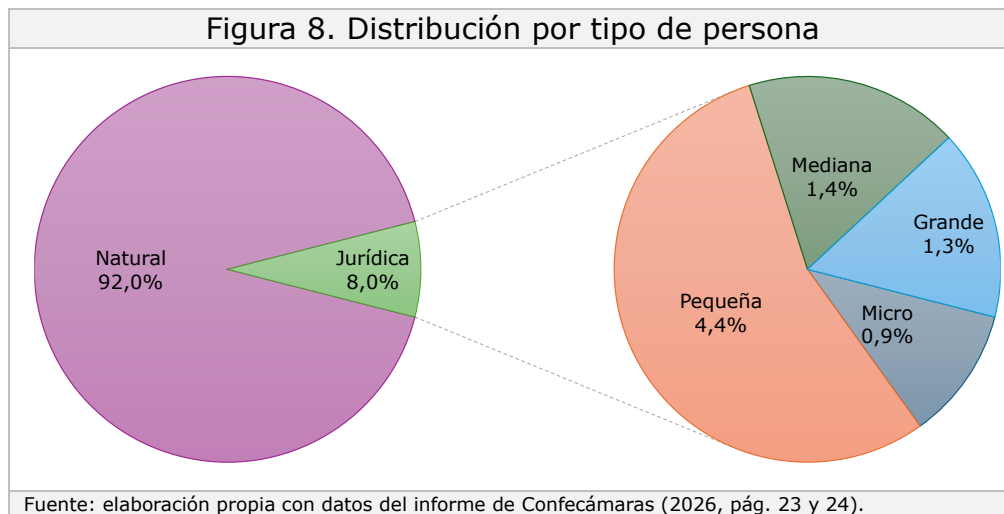
Dirección: Calle 28 No.13A - 15, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 606 76 76

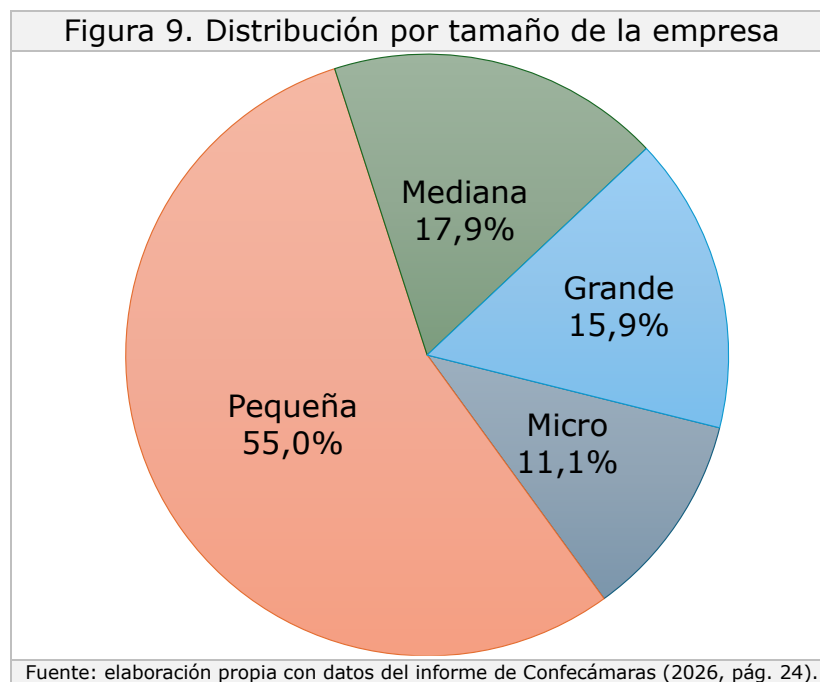
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 958283

4.5. PERFIL DE LOS USUARIOS

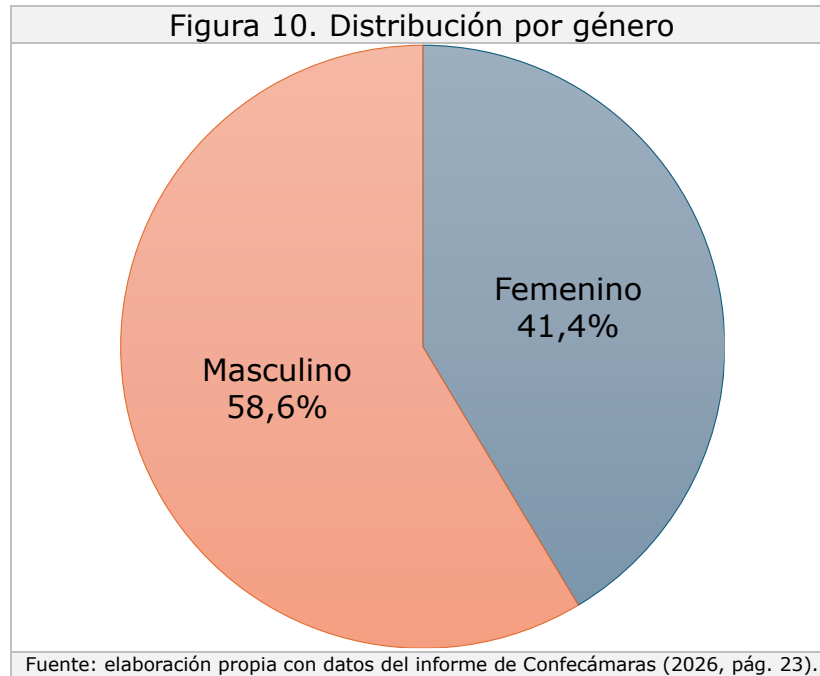
La implementación de la política también puede analizarse a partir del perfil de quienes utilizan el sistema. La mayor parte de los registros corresponde a personas naturales, las cuales representan aproximadamente el 92,0% del total de las inscripciones realizadas durante 2025.



Entre las personas jurídicas, las micro, pequeñas y medianas empresas representan la mayor proporción de usuarios, aunque su participación dentro del total de registros continúa siendo reducida.



La distribución por género muestra que el 58,6% de los registros de personas naturales corresponde a hombres y el 41,4% a mujeres.

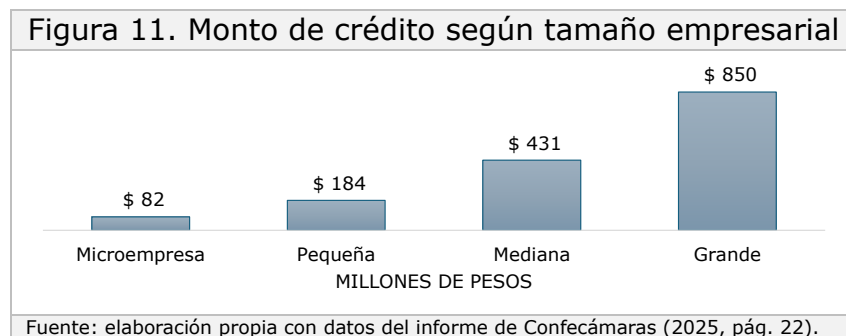


En conjunto, estos resultados permiten identificar una utilización importante del instrumento por parte de personas naturales, así como oportunidades para incrementar la participación empresarial y reducir las brechas observadas entre distintos grupos de usuarios.

4.6. CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO RESPALDADO MEDIANTE GARANTÍAS MOBILIARIAS

La información disponible evidencia diferencias en los montos de crédito asociados al tamaño de las empresas.

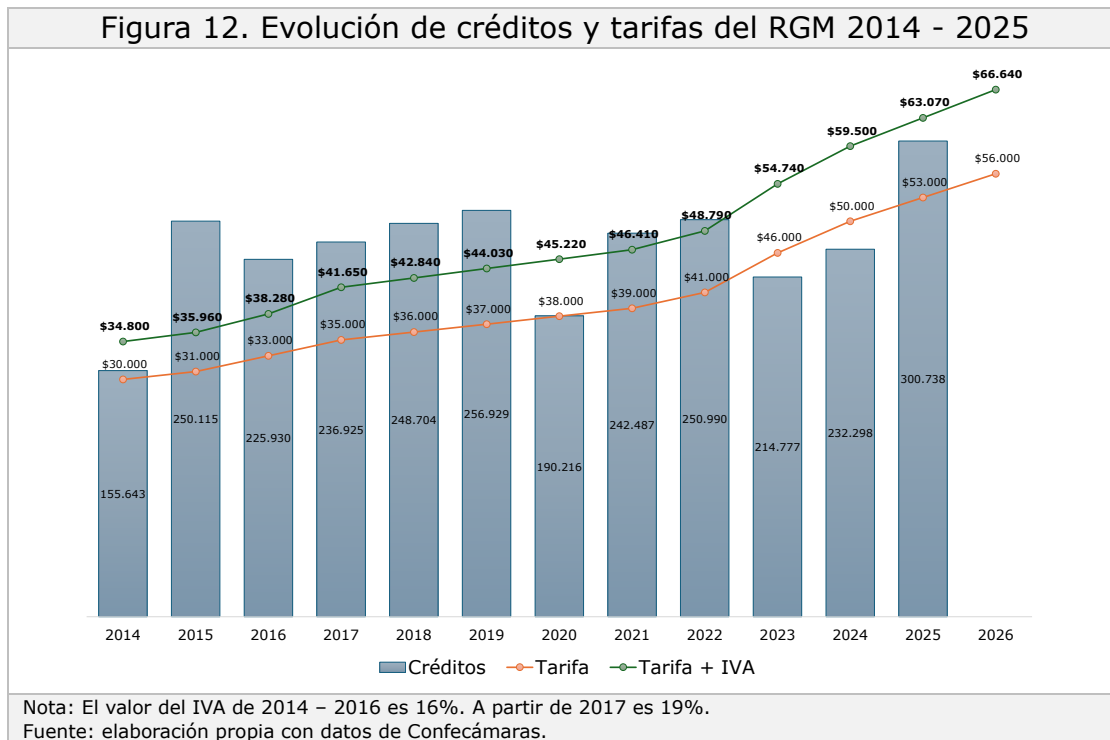
Mientras las microempresas presentan una mediana cercana a \$82 millones, las empresas grandes registran medianas superiores a \$850 millones.



Estas diferencias reflejan las características propias de la estructura empresarial colombiana y ponen de manifiesto que el instrumento es utilizado por empresas de diferentes tamaños, aunque con escalas de financiamiento significativamente distintas.

La evolución de las tarifas del RGM muestra incrementos graduales durante el período analizado, especialmente a partir de 2022.

La incidencia de esta estructura tarifaria sobre el uso del sistema será analizada posteriormente dentro del criterio de eficiencia de la evaluación.



Los resultados presentados permiten concluir que la implementación de la política pública ha logrado consolidar un sistema nacional de publicidad de garantías mobiliarias con amplia cobertura territorial, crecimiento sostenido y utilización por parte de diferentes tipos de usuarios.

Al mismo tiempo, la evidencia pone de manifiesto desafíos relacionados con la concentración de las garantías en determinados activos, la heterogeneidad territorial en el uso del sistema y la participación relativamente limitada de algunos segmentos estratégicos para los objetivos de la política.

Estos resultados constituyen la base para la evaluación desarrollada en el capítulo siguiente, en el cual se analiza el desempeño de la política a partir de los criterios de pertinencia, eficacia, cobertura, eficiencia, equidad y sostenibilidad definidos en la metodología.

5. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

5.1. PERTINENCIA DE LA POLÍTICA

La política pública de acceso al crédito mediante garantías mobiliarias mantiene un alto nivel de pertinencia frente a las condiciones estructurales del sistema económico y financiero colombiano.

Las restricciones de acceso al crédito asociadas a la limitada tenencia de activos inmobiliarios, la informalidad económica y las dificultades para construir historial crediticio continúan siendo relevantes en la actualidad. En este contexto, las garantías mobiliarias siguen constituyendo un instrumento adecuado para ampliar el universo de activos susceptibles de respaldo crediticio.

La evidencia del contexto socioeconómico confirma la vigencia del problema público. Una proporción significativa de hogares no cuenta con vivienda propia y amplios segmentos de la población dependen de activos mobiliarios o flujos futuros como principal base de su actividad económica. Esto refuerza la necesidad de instrumentos alternativos de garantía como el Registro de Garantías Mobiliarias (RGM).

En consecuencia, la política se considera altamente pertinente, en la medida en que responde a una restricción estructural persistente en el acceso al financiamiento formal.

5.2. EFICACIA DE LA POLÍTICA

La política evidencia un nivel medio-alto de eficacia en su implementación institucional.

El RGM ha logrado consolidarse como el principal mecanismo de publicidad de garantías mobiliarias en el país, con más de 300 mil inscripciones anuales y una tendencia creciente en el uso del sistema financiero.

Asimismo, la diversidad de actores que utilizan el sistema, como personas naturales, micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, refleja la capacidad del instrumento para operar en distintos segmentos del mercado crediticio.

No obstante, la eficacia de la política presenta limitaciones importantes en relación con uno de sus objetivos centrales: la diversificación de activos. La alta concentración del uso en vehículos evidencia que el potencial del sistema para ampliar el espectro de garantías no ha sido plenamente aprovechado.

Por tanto, si bien la implementación operativa es robusta, la eficacia en términos de transformación estructural del mercado de garantías es parcial.

5.3. COBERTURA DE LA POLÍTICA

La política presenta un alto nivel de cobertura institucional y un nivel medio de cobertura efectiva.

Desde el punto de vista institucional, el RGM tiene presencia en más del 95% de los municipios del país, lo que evidencia una amplia disponibilidad del instrumento a nivel territorial.

Sin embargo, la cobertura efectiva, entendida como el uso real del instrumento, muestra una alta concentración en los principales centros urbanos. Bogotá y un grupo reducido de departamentos concentran la mayor parte de las inscripciones, mientras que las zonas rurales y los departamentos periféricos presentan niveles de uso significativamente menores.

Esto sugiere que, aunque el sistema está formalmente disponible en todo el territorio, su apropiación es desigual, lo que limita su capacidad de contribuir de manera homogénea a la inclusión financiera regional.

5.4. EFICIENCIA DE LA POLÍTICA

La eficiencia de la política presenta resultados mixtos. Por un lado, el RGM opera como una plataforma digital que reduce costos de transacción, mejora la trazabilidad de la información y fortalece la seguridad jurídica de las operaciones de crédito.

Por otro lado, el análisis de la estructura tarifaria evidencia una brecha significativa entre los costos operativos del sistema y los ingresos generados por concepto de tarifas, lo que plantea interrogantes sobre la racionalidad económica del esquema actual de cobro.

El incremento sostenido de las tarifas, particularmente a partir de 2022, no muestra una relación directa con la dinámica del uso del sistema, lo que puede generar efectos restrictivos sobre el acceso al instrumento, especialmente para agentes con menor capacidad económica.

La existencia de otras restricciones estructurales que afectan el acceso al crédito, tales como la informalidad, la ausencia de historial crediticio o las limitaciones en la capacidad de pago, no desvirtúa la conveniencia de adoptar medidas orientadas a reducir los costos de acceso al RGM. Por el contrario, la coexistencia de múltiples barreras de entrada refuerza la necesidad de implementar acciones complementarias dirigidas a disminuir aquellas que pueden ser intervenidas mediante instrumentos regulatorios, contribuyendo así a mejorar las condiciones de acceso al financiamiento formal.

En este sentido, la evaluación de la eficiencia del sistema desde la perspectiva de política pública debe ir más allá de los aspectos financieros e incorporar su impacto sobre el acceso al crédito.

5.5. EQUIDAD DE LA POLÍTICA

La política presenta avances parciales en términos de equidad, aunque persisten brechas relevantes.

En términos de género, se observa una menor participación de las mujeres en el uso del sistema, lo cual se relaciona con desigualdades estructurales en la tenencia de activos productivos y en el acceso al crédito formal.

En términos empresariales, las micro y pequeñas empresas tienen una participación significativa dentro del universo de usuarios jurídicos, pero su acceso al sistema sigue siendo limitado en comparación con su peso dentro del tejido empresarial del país.

En términos territoriales, la concentración del uso del sistema en las principales ciudades evidencia brechas en el acceso efectivo al instrumento entre regiones con diferentes niveles de desarrollo económico.

En conjunto, estos elementos indican que la política contribuye a la inclusión financiera, pero no logra aún cerrar las brechas estructurales existentes en el acceso al crédito.

5.6. SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA

La política presenta un alto nivel de sostenibilidad institucional. El RGM cuenta con una base normativa sólida, establecida en la Ley 1676 de 2013, y con una operación continua respaldada por infraestructura tecnológica y actores institucionales consolidados.

Asimismo, la demanda del servicio ha mostrado una trayectoria creciente y sostenida, lo que sugiere un grado importante de apropiación del instrumento por parte del sistema financiero y de los usuarios.

No obstante, la sostenibilidad en términos de impacto depende de la capacidad del sistema para evolucionar hacia una mayor diversificación de activos, reducción de barreras de acceso y fortalecimiento de su uso en sectores estratégicos como el agropecuario y las Mipymes.

5.7. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN

En conjunto, la política pública de garantías mobiliarias presenta un desempeño favorable en términos de implementación, cobertura institucional y sostenibilidad.

Sin embargo, su impacto sobre la transformación estructural del acceso al crédito es aún parcial, debido a limitaciones en la diversificación de activos, desigualdades territoriales y brechas de acceso por tamaño empresarial y género.

Esto sugiere que la política ha logrado consolidar un sistema funcional de garantías mobiliarias, pero aún enfrenta el reto de convertirse en un instrumento plenamente inclusivo y estructuralmente transformador del mercado de crédito en Colombia.

6. CONCLUSIONES DE POLÍTICA Y LINEAMIENTOS DE MEJORA

6.1. CONCLUSIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La evaluación de la política pública de acceso al crédito mediante garantías mobiliarias permite concluir que el país cuenta con un marco institucional sólido, moderno y funcional para la administración de garantías sobre bienes muebles, consolidado a partir de la Ley 1676 de 2013 y operado mediante el Registro de Garantías Mobiliarias (RGM).

En términos generales, la política ha logrado avances significativos en su implementación, particularmente en lo relacionado con la creación de una infraestructura registral eficiente, la ampliación de la cobertura territorial y el crecimiento sostenido en el uso del instrumento. Estos elementos evidencian que el sistema de garantías mobiliarias ha sido apropiado por una parte relevante del sistema financiero y del tejido empresarial.

Sin embargo, la evaluación también muestra que el impacto estructural de la política sobre la inclusión financiera y la transformación del acceso al crédito es aún parcial. Persisten limitaciones en la diversificación de los activos utilizados como garantía, en la participación de Mipymes y productores rurales, así como en la reducción de brechas territoriales y de género.

Adicionalmente, la estructura tarifaria vigente puede estar generando efectos no deseados sobre el acceso al instrumento, particularmente en segmentos con menores niveles de liquidez y formalización económica. Esto introduce tensiones entre la sostenibilidad financiera del sistema y su función como instrumento de política pública orientado a la inclusión financiera.

En este sentido, la política se encuentra en una fase de consolidación institucional, pero requiere ajustes para avanzar hacia un mayor impacto económico y social.

6.2. TRANSICIÓN HACIA UNA POLÍTICA DE INCLUSIÓN FINANCIERA EFECTIVA

La evidencia sugiere que la política de garantías mobiliarias ha cumplido de manera importante su función habilitante, es decir, ha creado las condiciones normativas y operativas para el uso de bienes muebles como respaldo crediticio.

No obstante, el siguiente desafío de política consiste en pasar de una lógica de habilitación institucional a una lógica de profundización del uso del instrumento.

Esto implica garantizar el funcionamiento del RGM junto con la promoción activa de su utilización en segmentos históricamente excluidos del crédito formal, tales como microempresas, economía popular, sector rural y mujeres emprendedoras.

6.3. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE MEJORA

A partir de los resultados de la evaluación, se identifican los siguientes lineamientos estratégicos para el fortalecimiento de la política pública:

6.3.1. PROFUNDIZACIÓN DEL USO DEL INSTRUMENTO

Se requiere promover activamente la utilización de garantías mobiliarias sobre activos distintos a los vehículos, ampliando su uso hacia maquinaria, inventarios, cuentas por cobrar, activos intangibles, producción agropecuaria y flujos futuros.

Esto implica fortalecer la pedagogía financiera, la estandarización de productos crediticios y la articulación con entidades financieras para ampliar la aceptación de este tipo de garantías.

6.3.2. INCLUSIÓN FINANCIERA DE MIPYMES Y ECONOMÍA POPULAR

Se recomienda orientar la política hacia un mayor uso del RGM por parte de micro, pequeñas y medianas empresas, así como unidades productivas de la economía popular.

Para ello, es necesario fortalecer programas de acompañamiento, simplificación operativa y articulación con instrumentos de financiación productiva.

6.3.3. REDUCCIÓN DE BARRERAS ECONÓMICAS DE ACCESO

La evidencia sugiere la necesidad de revisar la estructura tarifaria del sistema, con el fin de asegurar su coherencia con los objetivos de inclusión financiera de la política pública.

Se recomienda avanzar hacia esquemas de tarificación más simples, proporcionales y orientados a la recuperación de costos, evitando que el precio del servicio se convierta en una barrera de acceso.

6.3.4. FORTALECIMIENTO DEL ACCESO RURAL Y AGROPECUARIO

Se requiere una estrategia específica para el sector rural, orientada a incrementar el uso de garantías mobiliarias sobre activos agropecuarios.

Esto incluye maquinaria agrícola, semovientes, inventarios, cosechas futuras y otros activos productivos del campo, así como la articulación con FINAGRO, Banco Agrario y demás instrumentos de financiamiento rural.

6.3.5. ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO

La política debe incorporar de manera explícita un enfoque de género que permita reducir las brechas identificadas en el acceso al crédito mediante garantías mobiliarias.

Esto implica fortalecer la participación de mujeres en el uso del sistema, promover productos financieros adecuados a sus condiciones productivas y mejorar el acceso a información y educación financiera.

6.3.6. INTEROPERABILIDAD Y MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL

Se recomienda avanzar hacia una mayor integración del RGM con sistemas financieros, plataformas digitales y entidades públicas, con el fin de mejorar la eficiencia operativa, reducir costos de transacción y facilitar la consulta y uso de la información.

Asimismo, se requiere fortalecer las capacidades analíticas del sistema para permitir un monitoreo continuo basado en datos.

6.4. CIERRE DE LA EVALUACIÓN

La política pública de garantías mobiliarias se encuentra en una etapa de madurez institucional, con una infraestructura sólida y un nivel de implementación consolidado.

El reto principal ya no consiste en la creación del instrumento, sino en su profundización, diversificación y democratización, de manera que su uso contribuya de forma más efectiva a la inclusión financiera, el desarrollo productivo y la reducción de brechas estructurales en el acceso al crédito en Colombia.

7. CONCLUSIONES GENERALES

7.1. CUMPLIMIENTO DEL MANDATO NORMATIVO

El presente documento da cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Resolución 069 de 2026, en el cual se dispone la elaboración de un documento de evaluación sobre la implementación de la política pública de acceso al crédito mediante garantías mobiliarias, así como su publicación con periodicidad quinquenal por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En este sentido, la evaluación desarrollada cumple con los siguientes elementos exigidos por la norma:

- ✓ La identificación del comportamiento del Registro de Garantías Mobiliarias como principal instrumento de implementación de la política.
- ✓ El análisis del uso del sistema en términos de cobertura, dinámica, composición y evolución.
- ✓ La incorporación de criterios de evaluación de política pública tales como pertinencia, eficacia, cobertura, eficiencia, equidad y sostenibilidad.
- ✓ La identificación de limitaciones estructurales en la implementación de la política.
- ✓ La formulación de recomendaciones orientadas al fortalecimiento del instrumento y al mejoramiento del acceso al crédito.

En consecuencia, el documento constituye la primera evaluación integral de la política pública de garantías mobiliarias conforme a lo establecido en la normativa vigente.

7.2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

De manera sintética, la evaluación permite destacar los siguientes hallazgos principales:

En primer lugar, la política ha logrado consolidar un sistema institucional robusto de RGM, con amplia cobertura territorial y un crecimiento sostenido en su uso.

En segundo lugar, el instrumento ha sido efectivamente incorporado por el sistema financiero y por distintos tipos de usuarios, aunque con una alta concentración en personas naturales y en determinados activos, principalmente vehículos.

En tercer lugar, persisten brechas relevantes en la utilización del sistema, especialmente en lo relacionado con Mipymes, zonas rurales, mujeres y sectores productivos con menor acceso al crédito formal.

En cuarto lugar, el análisis evidencia que el impacto estructural de la política sobre la diversificación del acceso al crédito es aún parcial, lo que sugiere la necesidad de profundizar su implementación.

En quinto lugar, la estructura tarifaria del sistema presenta oportunidades de ajuste, en la medida en que podría estar generando barreras de acceso que afectan la inclusión financiera.

7.3. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La presente evaluación corresponde a una evaluación de implementación de política pública, basada en información estadística, administrativa y documental.

En consecuencia, sus resultados permiten describir el comportamiento del sistema, analizar su evolución y valorar su desempeño bajo criterios de política pública, pero no constituyen una evaluación de impacto causal sobre variables económicas o financieras individuales.

Este alcance responde a las limitaciones de información disponibles para el periodo evaluado y al enfoque metodológico adoptado para el desarrollo del análisis.

7.4. CONSIDERACIÓN FINAL

La política pública de acceso al crédito mediante garantías mobiliarias representa un avance estructural en la modernización del sistema de garantías en Colombia y en la ampliación de los mecanismos de acceso al financiamiento.

No obstante, su consolidación como instrumento plenamente inclusivo y transformador del mercado de crédito requiere avanzar hacia una mayor diversificación del uso del sistema, una reducción de barreras de acceso y un fortalecimiento de su implementación en sectores históricamente excluidos.

En este sentido, el fortalecimiento del RGM trasciende su dimensión operativa o registral y constituye una estrategia de política pública orientada a la inclusión financiera, el desarrollo productivo y la reducción de desigualdades en el acceso al crédito en Colombia.