



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1128

Bogotá, D. C., miércoles, 26 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 143 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas.

Bogotá, D. C., julio de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes.

Asunto. Radicación de Proyecto de Acto Legislativo número 143 de 2026 Senado, *por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al Municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas.*

Respetado Secretario:

En virtud de nuestras facultades legales y constitucionales como Senador de la República, y en ejercicio de las atribuciones consagradas en el artículo 154 de la Constitución de Colombia, así como lo establecido en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y las modificaciones del artículo 13 de la Ley 974 de 2005, se radica ante la Secretaría General del Honorable Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo número 143 de 2026 Cámara, *por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas.*

La presente iniciativa Congressional está compuesta por:

- Articulado
- Exposición de motivos

Adjunto original y una (1) copia del documento.

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador de la República

KARINA BOCANEGRA PANTOJA
Representante a la Cámara

1. ARTICULADO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 143 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

El municipio de Leticia se organiza como distrito especial turístico, fronterizo, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural. Sus autoridades junto con las autoridades nacionales podrán establecer estrategias de articulación para el aprovechamiento del desarrollo sostenible.

Artículo 2º. Adiciónese un inciso y un párrafo al artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

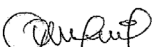
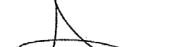
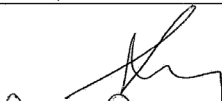
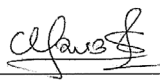
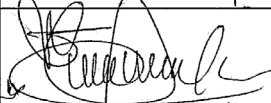
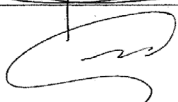
El municipio de Leticia se organiza como distrito especial turístico, fronterizo, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que se dicten sobre la materia, y en lo no dispuesto en ellas, serán las normas vigentes para los municipios (...)

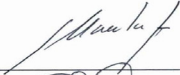
Parágrafo. El municipio de Leticia no estará obligado a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos de funcionamiento, ni a dividir el territorio del distrito en localidades. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes para la promoción, financiación y el desarrollo del Distrito.

Artículo 3°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.


OSCAR HERNÁN SANCHEZ LEÓN
Senador de la República


KARINA BOCANEGRA PANTOJA
Representante a la Cámara

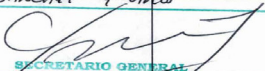
 Anurag Agrawal	 Anurag Agrawal
 Anurag	 Anurag
 Anurag	 Anurag
 Anurag	 Anurag



 Eloy
 San Juan

C. L. A. Benavides et al.

CAMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARIA GENERAL

El día 29 de Julio del año 2026
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Auto Legislativo
 No. 143 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: H. R. Roldán
Karina BERNARDA RIVERA y HS
OSCAR SANCHEZ y otros

 SECRETARIO GENERAL

POR COLOMBIA

Edificio nuevo del Congreso, Cra. 7 No. 8-88, mezzanine sur, ofc. 103
320 831 4105 / 432 5100 ext. 3115 - 3153 ● ● ● ● ●
oscarsanchezleonsovoz@gmail.com ● www.oscarsanchezleon.com

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El objeto del presente Proyecto de Acto Legislativo es modificar los artículos 328 y 356 de la Constitución Política, con el fin de otorgar la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas. Con la creación de este régimen especial se busca contribuir al desarrollo y crecimiento económico de este territorio y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

II. ASPECTOS GENERALES

2.1 Justificación

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo otorgar la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al municipio de Leticia, ubicado en el departamento del Amazonas.

2.2. Población y superficie de Leticia (Amazonas)



Fuente: Sitio oficial del departamento del Amazonas, elaboración propia

En toda la región amazónica colombiana existen aproximadamente 26 etnias indígenas con una población aproximada de 47.000 miembros. Se destacan 14 familias lingüísticas entre las cuales, las más numerosas son las familias tukano, arawak, tikuna, huitoto y tupí.

2.3 Riqueza natural



Fuente: Sitio oficial del departamento del Amazonas, elaboración propia

La riqueza natural de Leticia es incalculable, pues se encuentra rodeada por la exuberante selva amazónica, considerada uno de los pulmones del planeta y hogar de una biodiversidad única. Esta privilegiada ubicación le otorga un potencial excepcional para el ecoturismo, siendo un destino atractivo para visitantes nacionales e internacionales que buscan conocer la flora y fauna de la Amazonía, así como adentrarse en la riqueza cultural de las comunidades indígenas que habitan la región.

2.4. Turismo



Fuente: Sitio oficial del departamento del Amazonas, elaboración propia

Además de su papel como epicentro turístico, Leticia desempeña un rol crucial como municipio fronterizo y puerto fluvial, conectando no solo a Colombia con sus vecinos amazónicos, sino también facilitando el comercio y la integración regional. La creación de este régimen especial contribuirá al desarrollo económico del territorio y a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo una gestión más eficiente de sus recursos naturales y una planificación más adecuada frente a los desafíos que presenta su ubicación geopolítica y ambiental.

2.5. Municipio fronterizo

Leticia es la capital del departamento del Amazonas y ocupa una posición estratégica en la triple frontera que Colombia comparte con Brasil y Perú. Este hecho la convierte en un centro neurálgico no solo para las relaciones comerciales y diplomáticas, sino también para la gestión de los desafíos sociales, económicos y ambientales que surgen en la región.

Al estar situada en la confluencia del río Amazonas, Leticia funciona como un importante puerto fluvial que conecta a Colombia con sus vecinos amazónicos, facilitando el intercambio de mercancías, bienes y servicios entre las tres naciones. Esta ubicación fronteriza le otorga un rol crucial en la integración regional, al permitir la cooperación internacional en áreas como el comercio, la seguridad fronteriza, el turismo y la gestión de recursos naturales.

Sin embargo, a pesar de ser la capital del departamento, Leticia se encuentra en condiciones socioeconómicas similares a las de las ciudades vecinas de Tabatinga (Brasil) y Santa Rosa (Perú), que no cuentan con el estatus ni la responsabilidad administrativa que implica ser un centro capitalino. Leticia comparte con estos municipios problemas estructurales como la falta de infraestructura, deficiencias en los servicios públicos y limitaciones en el acceso a educación y salud, a pesar de su importancia como capital regional. Esta situación refleja un desequilibrio en el desarrollo que afecta tanto la calidad de vida de sus habitantes como su potencial para consolidarse como un referente de crecimiento en la Amazonía.

En resumen, la ubicación estratégica de Leticia en la triple frontera le confiere un papel fundamental en el desarrollo socioeconómico de la región amazónica, pero las condiciones actuales demuestran la necesidad de implementar un marco especial que le permita superar las brechas existentes con otras capitales departamentales y consolidarse

como un verdadero eje de desarrollo en la región. De lo contrario, Leticia seguirá enfrentando desafíos similares a los de Tabatinga y Santa Rosa, sin aprovechar su potencial como capital del Amazonas y punto de encuentro para el comercio, la cooperación y la protección de su invaluable biodiversidad.

2.6. Operación fluvial del municipio

Durante el ejercicio de caracterización fluvial adelantado por la Superintendencia de Transporte en el municipio de Leticia, se identificaron dos (2) muelles y/o embarcaderos en los cuales se desarrollan actividades de transporte fluvial en diferentes modalidades.

Es necesario precisar que, debido a la ubicación de los municipios de Leticia y Puerto Nariño, estos no cuentan con vías terrestres de acceso desde otros municipios, por tanto, el ingreso de mercancías a estos municipios depende en gran medida del transporte fluvial, el cual es de suma importancia para los pobladores de los municipios mencionados.

De acuerdo con el diagnóstico del muelle internacional Victoria Regia y Malecón Turístico de Leticia, adelantado por la capitanía de puerto de la Dirección General Marítima (DIMAR), “En la actualidad la ciudad de Leticia en el Amazonas cuenta con el Muelle Internacional “Victoria Regia” donde llegan las embarcaciones tanto nacionales, provenientes de Puerto Asís, como internacionales provenientes principalmente de Brasil y Perú.

Por otro lado, el Malecón Turístico de Leticia que es lugar de embarque y desembarque de pasajeros locales o turistas visitantes, que se desplazan en embarcaciones menores generalmente a las comunidades aledañas a los municipios de Leticia o Puerto Nariño u otros sitios turísticos de la región del Amazonas, incluyendo destinos internacionales en Brasil y Perú.

En resumen, la operación fluvial de Leticia es fundamental para su desarrollo económico, integración regional, y sostenibilidad ambiental, consolidándola como un eje de conectividad y cooperación en la Amazonía.

2.7. Dificultades que presenta Leticia (Amazonas)

- Infraestructura terrestre insuficiente: Leticia carece de una adecuada conexión terrestre con el resto del país, ya que no cuenta con vías de acceso por carretera. Esto limita el transporte de bienes y servicios, así como las oportunidades de desarrollo económico para la población.
- Economía informal: La informalidad en los negocios locales afecta la estabilidad económica, impidiendo el crecimiento del comercio formal y la generación de empleo estable, lo que impacta negativamente en el desarrollo de la región.
- Baja cobertura de internet: La limitada infraestructura de telecomunicaciones restringe el acceso a internet, lo que agrava

la falta de acceso a información, educación y servicios esenciales, especialmente en una región tan aislada como Leticia.

- Transporte aéreo internacional: Los aeropuertos de Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil) registran un constante flujo internacional de personas. Sin embargo, la infraestructura aeroportuaria no está diseñada para manejar eficientemente el volumen de tráfico, afectando la conectividad de la región.
- Déficit de infraestructura médica especializada: Leticia carece de centros de salud especializados y suficientes camas en las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI), lo que limita la atención adecuada de casos graves y enfermedades complejas.

2.8. Importancia del acto legislativo

La aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo, que convertiría a Leticia en un Distrito Especial, traería los siguientes beneficios para este territorio:

1. Fortalecer su acceso y gestión de recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y de otras fuentes de financiación, conforme a la constitución, la ley y los criterios de distracción aplicables.
2. Para cada vigencia fiscal el Gobierno nacional por medio del Presupuesto General de la Nación tendrá la obligación de invertir en vías y/o rutas de acceso que permitan una mayor conectividad a Leticia y el resto del departamento de Amazonas.
3. Fortalecer sus capacidades institucionales para la gestión ambiental, en coordinación con las autoridades ambientales competentes y conforme a la ley.
4. Una parte de los Recursos del Sistema General de Regalías destinados para Ciencia y Tecnología deberán invertirse en el Distrito.
5. El Presidente de la República será quien designe al Alcalde en caso de una vacancia y no el Gobernador.
6. La conversión de Leticia en un Distrito Especial otorgaría mayor autonomía y recursos económicos al municipio para desarrollar políticas y proyectos acordes con su diversidad cultural, natural y turística, sin que sea necesario la intervención o mediación de la Gobernación Departamental.
7. Se podrá realizar un nuevo ordenamiento territorial que comprenda localidades, con descentralización administrativa y fiscal. La ley señala que mínimo el 10% del Presupuesto del Distrito deberá ser destinado a las localidades.

8. Administrativamente el Distrito tendrá que organizarse con Alcaldes Locales y las Juntas de Administradoras Locales (Jal).
9. Le permitiría al municipio fomentar su enorme potencial en ecoturismo, turismo de naturaleza y turismo cultural. Esto se traduciría en una mayor afluencia de turistas y un mayor impacto económico para la región.
10. Se tendrá mayor participación y fomento en cultura a través de Planes de Desarrollo sectoriales en esta materia.
11. Al ser una zona forestal y ambiental preservada, el municipio de Leticia tiene la capacidad de desarrollar un modelo económico sostenible basado en el aprovechamiento de sus recursos naturales, protección del medio ambiente y desarrollo de proyectos ecoamigables.
12. El recaudo por concepto de tributos deberá destinarse primordialmente al distrito.
13. Siendo una zona geográfica cercana al río Amazonas, Leticia como Distrito Especial Portuario puede desarrollar un centro de logística y transporte para recibir y exportar productos desde y hacia la región.

III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

- **ARTÍCULO 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- **ARTÍCULO 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

- **ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes.
- **ARTÍCULO 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

IV. IMPACTO FISCAL

Cuando hablamos de proyectos de Acto Legislativo, que buscan modificar la Constitución, no es necesario presentar un análisis del impacto fiscal, la Corte Constitucional mediante Sentencia C 425 de 2023 con el Magistrado Ponente, el doctor José Fernando Reyes Cuartas, estableció que:

Los proyectos de acto legislativo tienen como objetivo cambiar la Constitución. A diferencia de los proyectos de ley, que pueden afectar aspectos como los impuestos o el gasto público, los proyectos de acto legislativo se enfocan en modificar las reglas básicas que rigen al Estado, sin generar gastos inmediatos ni afectar los ingresos fiscales. (Negrilla fuera del texto).

Así mismo, también nos indica: “En el caso de los actos legislativos, no generan gastos directos ni crean impuestos, por lo que no necesitan pasar por este análisis.” El propósito de un Acto Legislativo, no es alterar el presupuesto, sino modificar la Constitución. Esta diferencia clave explica por qué no se les exige el análisis de impacto fiscal, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional. Como estos cambios no ordenan gasto en el presupuesto nacional, no tiene sentido hacer un análisis de cómo impactarán las finanzas públicas.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, se presentan los criterios establecidos en la Ley 2003 de 2019 para analizar posibles impedimentos por conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, incluyendo la legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º, el cual modifica el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 de la siguiente manera:

“Artículo 1º. Modifica el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual dispone lo siguiente: (...)”.

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

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:
 - a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
 - b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
 - c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
 - d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
 - e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos

(...)”.

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Congresistas autores de la iniciativa, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los Congresistas con base en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

VI. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Por las razones antes expuestas, se deja a consideración del Honorable Senado de la República, el texto de este proyecto de ley, *por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas.*

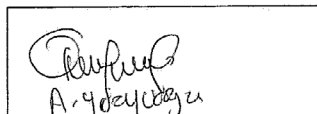
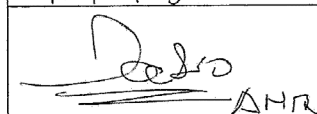
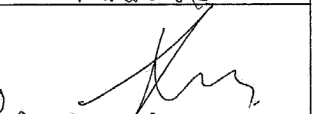
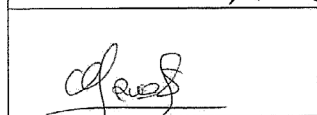
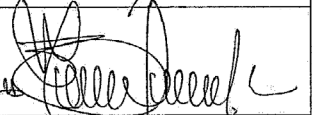
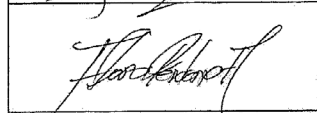
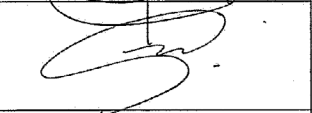
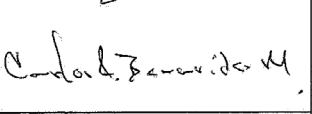
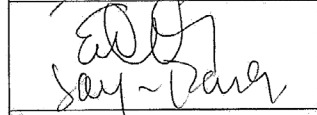
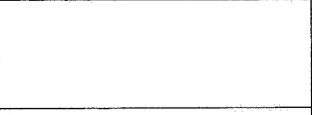
Atentamente,



OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador de la República



KARINA BOCANEGRA PANTOJA
Representante a la Cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 196 DE 2026 CÁMARA

por el cual se adicionan disposiciones a los artículos 122 y 179 de la Constitución Política de Colombia para reglamentar la rehabilitación de derechos políticos.

El Congreso de Colombia

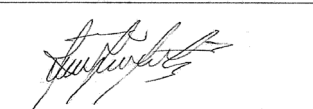
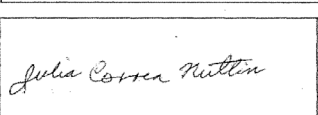
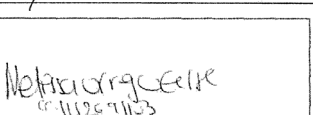
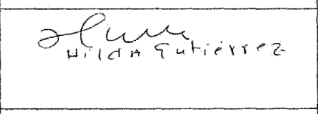
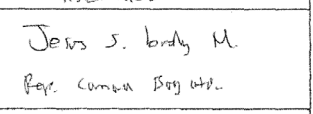
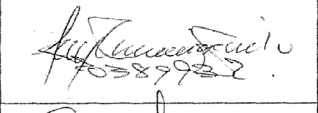
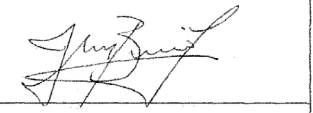
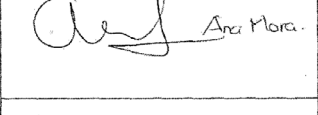
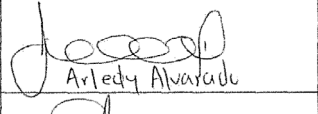
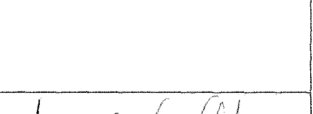
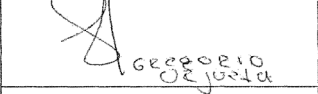
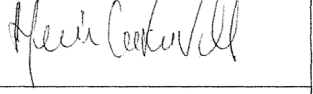
En uso de sus facultades constituyentes,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un artículo transitorio nuevo a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Por una única vez, los ciudadanos que hayan sido condenados hasta la fecha de promulgación del presente acto legislativo, una vez hayan cumplido plenamente la respectiva pena, recuperarán el ejercicio pleno de sus derechos políticos para elegir, ser elegidos y desempeñar cargos públicos; quedarán sin efecto y se suspenderán todas las inhabilidades constitucionales y legales, para todas las personas que hayan sido condenadas por cualquier tipo de delito hasta la fecha mencionada.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

 Juan Fernando Caicedo Senador de la República	
 Julia Correa Nutton	 Nelson Argüez C.D. 1112671153
 Wilma Gutiérrez	 Jesus S. Brady M. Rep. Cámara Boyacá
 Arley Alvarado	
 Arley Alvarado	
 Arley Alvarado	
 Arley Alvarado	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 196 DE 2026

por el cual se adicionan disposiciones a los artículos 122 y 179 de la Constitución Política de Colombia para reglamentar la rehabilitación de derechos políticos.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto adicionar un párrafo transitorio a la Constitución Política, mediante el cual, por una única vez, se suspenden las inhabilidades previstas

en el inciso quinto del artículo 122 y en el numeral 1 del artículo 179, para las personas condenadas por cualquier tipo de delito, con excepción expresa de quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con narcotráfico o por delitos de lesa humanidad, quienes permanecerán sometidos, sin excepción, al régimen de inhabilidades vigente.

A diferencia de una reforma permanente al articulado de los artículos 122 y 179, la figura aquí propuesta opera como una medida transitoria y extraordinaria, de aplicación única, orientada a facilitar la reincorporación a la vida política de quienes fueron condenados por delitos distintos de aquellos que el propio proyecto excluye.

II. JUSTIFICACIÓN Y CONTEXTO

El artículo 40 de la Constitución Política reconoce a todo ciudadano el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Los artículos 122 y 179 restringen ese derecho de manera intemporal frente a quienes han sido condenados penalmente, sin que exista hoy ningún mecanismo constitucional que permita superar esa restricción, así hayan transcurrido décadas desde la condena. El presente proyecto busca abrir, de manera extraordinaria y por una sola vez, una vía para que ese universo de personas recupere sus derechos políticos, exceptuando expresamente los delitos que el Constituyente y el propio ordenamiento internacional han tratado con la mayor severidad: el narcotráfico y los delitos de lesa humanidad.

El ordenamiento constitucional colombiano no es ajeno a mecanismos transitorios de suspensión de inhabilidades políticas derivadas de condena penal. El artículo transitorio 20 del Acto Legislativo 01 de 2017 y el artículo 31 de la Ley 1957 de 2019 previeron, dentro del marco de la Jurisdicción Especial para la Paz, la posibilidad de que las inhabilidades derivadas de ciertas condenas se suspendan mientras se define la situación jurídica del compareciente. Ese antecedente, sin embargo, opera dentro de un sistema condicionado -sujeto a los compromisos de verdad, reparación y no repetición propios de la justicia transicional- y no como una suspensión incondicional. El presente proyecto, al ser una medida de alcance distinto y no vinculada a ese marco transicional, debe construir su propia justificación constitucional, la cual se desarrolla en los numerales siguientes.

III. MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

El inciso quinto del artículo 122 dispone que no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por delitos que afecten el patrimonio del Estado; y, por virtud del Acto Legislativo 01 de 2009, tampoco quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o narcotráfico. El numeral 1 del artículo 179, por su parte, excluye del Congreso a

quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos. La Corte Constitucional ha reiterado que estas inhabilidades son intemporales; así lo estableció expresamente en la Sentencia C-652 de 2003, y la Sentencia C-541 de 2010 constató que esta inhabilidad ha estado presente en la Carta desde 1991 y que las reformas posteriores la han mantenido y ampliado, nunca reducido.

IV. COMPETENCIA DEL CONGRESO Y NATURALEZA DE ACTO LEGISLATIVO

Las inhabilidades de los artículos 122 y 179 son de creación constitucional directa, por lo que su suspensión, aun transitoria, no puede adoptarse por ley ordinaria ni estatutaria, sino únicamente mediante reforma a la Constitución. Por ello, la presente iniciativa se tramita como acto legislativo, conforme al artículo 375 de la Constitución Política, y deberá surtir las ocho vueltas o debates allí exigidos, distribuidos en dos períodos legislativos ordinarios y consecutivos, con las mayorías correspondientes en cada uno.

V. ANÁLISIS FRENTE AL JUICIO DE SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Desde la Sentencia C-970 de 2004, sistematizada en la Sentencia C-1040 de 2005 y reiterada en la Sentencia C-249 de 2012, la Corte Constitucional examina las reformas constitucionales bajo el juicio de sustitución: un silogismo en el que la premisa mayor identifica el elemento definitorio de la Constitución presuntamente afectado, la premisa menor establece el alcance real de la reforma, y la conclusión determina si hay reemplazo de ese elemento o simple modulación.

La premisa mayor relevante es la de moralidad y transparencia en el acceso a la función pública, reforzada -no atenuada- en cada reforma de los artículos 122 y 179 desde 1991. La premisa menor de este proyecto exige un examen más exigente que el de una reforma permanente y condicionada: al tratarse de una suspensión general, sin verificación judicial previa, sin exigencia de cumplimiento de la pena ni de reparación del daño, y aplicable “sin que sea exigible condición adicional alguna”, el proyecto carece de los elementos que permiten sostener con mayor claridad que se trata de una modulación y no de un reemplazo del eje de moralidad pública. La Corte ha admitido, desde la Sentencia C-1040 de 2005, que no existe incompatibilidad absoluta entre introducir excepciones a un precepto constitucional por vía de reforma y superar el juicio de sustitución, pero también ha advertido que ese juicio debe adelantarse en cada caso “*con el mayor rigor*”.

El carácter transitorio y de aplicación única de la medida, unido a la exclusión expresa de narcotráfico y lesa humanidad, contribuye a acotar su alcance; sin embargo, el Congreso debe valorar con cuidado, en el debate, si conviene incorporar condiciones adicionales -como la acreditación del cumplimiento de la pena o de la reparación del daño- que refuercen

la defensa de la iniciativa frente a un eventual control de constitucionalidad, en la misma línea que ha exigido la jurisprudencia para medidas de esta naturaleza. Cuanto más se aproxime la medida a una suspensión pura y simple, sin condiciones verificables ni límites materiales adicionales, mayor será la exigencia argumentativa que recaiga sobre la premisa menor del juicio de sustitución.

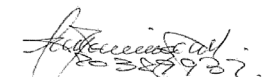
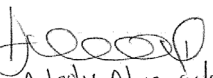
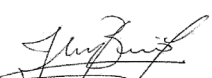
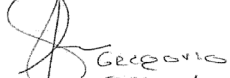
VI. IMPACTO FISCAL Y CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el proyecto no genera impacto fiscal directo, pues no ordena gasto público ni crea estructura administrativa alguna. De conformidad con el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se trata de una medida de carácter general e impersonal, cuyos efectos se predicán de cualquier persona que se encuentre en los supuestos de hecho que consagra, sin beneficiar de manera directa, particular y actual a ningún Congresista en concreto; no obstante, se deja constancia de esta advertencia para que cada Congresista valore autónomamente su situación.

VII. CONCLUSIÓN

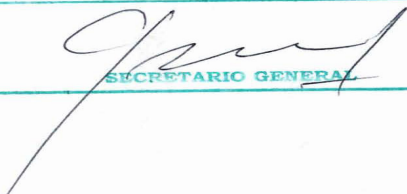
Por las razones expuestas, se somete a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de acto legislativo, mediante el cual se suspenden, por una única vez y de manera transitoria, las inhabilidades de los artículos 122 y 179 de la Constitución Política, con exclusión expresa de quienes hayan sido condenados por narcotráfico o por delitos de lesa humanidad, como medida orientada a facilitar la reincorporación a la vida política dentro de los límites que el propio ordenamiento constitucional impone a una reforma de esta naturaleza.

Cordialmente,

	
Julia Correa Nulken	Hilda Gutiérrez
	No Hincapié
	Jens S. Lorduy M. Rep. Cámara Bogotá.
	
	

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de AGOSTO del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
proyecto de Ley Acto Legislativo X
de 196 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HS JUAN
FERNANDO CAICEDO Y OTROS


SECRETARIO GENERAL

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - Impuestos Saludables.

Bogotá, D. C., agosto de 2026

Señores

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes

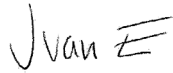
Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 224 de 2026 Cámara, por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - Impuestos Saludables.

Respetados señores:

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley, por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - Impuestos Saludables.

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente,

	Jens S. Lorduy M.
ENRIQUE CABRALES BAQUERO Senador de la República Partido Centro Democrático	JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático
	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - Impuestos saludables.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Derogatoria. Deróguense los artículos 513-1, 513-2, 513-3, 513-4 y 513-5 del

Estatuto Tributario, adicionados por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022.

Artículo 2°. Ajuste de remisiones. Las referencias que otras disposiciones legales o reglamentarias hagan a los impuestos de que trata el Título X del Libro III del Estatuto Tributario se entenderán hechas, a partir de la vigencia de la presente ley, únicamente al impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente regulado en el Capítulo II del mismo Título.

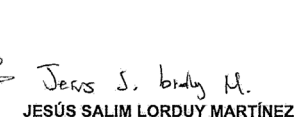
Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tendrán un plazo de tres (3) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adecuar en debida forma los formularios, sistemas y actos administrativos correspondientes.

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del bimestre gravable siguiente a promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

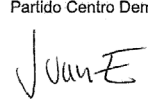
De los honorables Congresistas,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático



JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático



Juan E.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - Impuestos saludables.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. Antecedentes y contexto normativo

El artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 adicionó el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, creando dos tributos al consumo, organizados en tres capítulos: el Capítulo I, que regula el Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Azucaradas (IBUA) (artículos 513-1 a 513-5); el Capítulo II, que regula el Impuesto a los Comestibles Ultraprocesados Industrialmente (ICUI) (artículos 513-6 a 513-10); y el Capítulo III, que contiene las disposiciones comunes a ambos tributos sobre sujeto activo, período gravable y declaración y pago (artículos 513-11 a 513-13).

El hecho generador del IBUA recae sobre las bebidas ultraprocesadas azucaradas, definidas como la bebida líquida con grado alcohólico volumétrico no superior al 0,5% vol. a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido, así como sobre los concentrados, polvos y jarabes que, tras su mezcla o dilución, permiten obtener bebidas azucaradas¹.

¹ Estatuto Tributario, artículo 513-1, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022. Véase también Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN, 2023). Concepto General 003744 de 2023 sobre los impuestos

El IBUA es un tributo monofásico que se causa una sola vez, en cabeza del productor o del importador, en la producción, la venta, el retiro de inventarios o la importación (artículos 513-1 y 513-5 E.T.)².

La tarifa del IBUA se determina en pesos por cada cien mililitros (100 ml) de bebida y varía según el contenido de azúcar añadida por cada cien mililitros, así:

Contenido de azúcar añadida (por cada 100 ml)	Desde 2025
Inferior a 5 g	\$0
Igual o superior a 5 g e inferior a 9 g	\$38
Igual o superior a 9 g	\$65

A partir de 2026, las tarifas se actualizan el primero de enero de cada año en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario (UVT), de conformidad con el artículo 513-4 del Estatuto Tributario³.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-435 de 2023, declaró exequible el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, al no encontrar vicios en el trámite legislativo ni vulneración de los principios de igualdad, libertad económica o libre competencia⁴. Posteriormente, mediante Sentencia C-006 de 2026, la Corte estudió una demanda distinta contra los artículos 513-1 y 513-6, según la cual las exclusiones previstas para ciertos productos vulnerarían la igualdad y la equidad tributaria frente a productos sustitutos gravados. La Corte declaró exequibles los artículos demandados, al considerar que dichas exclusiones se fundan en criterios técnicos objetivos del diseño del impuesto y responden a fines legítimos de salud pública y capacidad económica⁵.

Ambas sentencias constatan la validez formal y material del tributo frente a los cargos puntuales examinados en cada caso. Ninguna de las dos se pronuncia sobre la conveniencia de mantener el tributo vigente a la luz de la evidencia acumulada durante su aplicación, juicio que corresponde privativamente al Legislador en ejercicio de la cláusula general de competencia tributaria (artículos 150.12 y 338 C. P.).

saludables. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_3744_2023.htm

² Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2277 de 2022, artículo 54 (artículos 513-1 y 513-5 del Estatuto Tributario). <https://www.dian.gov.co/normatividad/Documents/Titulo-III-Ley-2277-de-13122022.pdf>

³ Estatuto Tributario, artículo 513-4, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022. Sobre la actualización anual conforme a la UVT, véase Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Resolución número 201 del 30 de diciembre de 2024.

⁴ Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-435 de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-435-23.htm>

⁵ Corte Constitucional de Colombia. (2026). Sentencia C-006 de 2026, Expediente D-15.865 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar). Comunicado número 3 del 29 de enero de 2026. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30056067>

En el año 2025 el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas generó un recaudo de \$518.026.677.879, frente a un recaudo total de la DIAN de \$294.462.356.991.440 en el mismo año. El IBUA representó, en consecuencia, el 0,18 % del recaudo total de la administración tributaria nacional⁶.

En el mismo período, el ICUI generó un recaudo de \$2.806.089.595.347, equivalentes al 0,95% del recaudo total⁷. El impuesto sobre los productos comestibles recauda, por tanto, 5,4 veces más que el IBUA.

Como se explica en la sección IV, esta diferencia de recaudo constituye una de las razones que sustentan la decisión de circunscribir la derogatoria al IBUA. El costo fiscal de suprimir el impuesto sobre las bebidas es cinco veces menor que el que implicaría derogar el ICUI, y esa diferencia de magnitud es determinante para la responsabilidad fiscal que debe orientar toda iniciativa legislativa que reduzca ingresos públicos.

Estos elementos de contexto, desarrollados con mayor detalle en la sección III, resultan determinantes para el juicio de ponderación que sustenta la derogatoria propuesta.

II. Objeto del proyecto

El proyecto tiene por objeto derogar los artículos 513-1 a 513-5 del Estatuto Tributario, que conforman el Capítulo I del Título X del Libro III (“Impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas”), eliminando el IBUA en todos sus elementos esenciales. El proyecto consta de tres artículos: (i) la derogatoria expresa e integral del Capítulo I del Título X del Estatuto Tributario, (ii) el ajuste de las remisiones que otras disposiciones hagan a los tributos del mismo Título, y (iii) la vigencia. Sobre la entrada en vigencia, el artículo 3° del proyecto dispone que la ley rija a partir del bimestre gravable siguiente a su promulgación.

III. Justificación

A continuación, se exponen diferentes razones que justifican la derogatoria de este impuesto. Como puede evidenciarse, este es un impuesto que no es redistributivo ni equitativo; no genera un recaudo que sea representativo; es complejo de administrar, lo que genera una ineficiencia para el Estado; y no existe evidencia suficiente de que realmente haya cumplido su objetivo, por el contrario, diferente doctrina internacional sugiere que sus efectos en la salud son mínimos.

a) *El recaudo fiscal no estructural y los costos de cumplimiento desproporcionados*

El artículo 363 de la Constitución Política establece la eficiencia como uno de los pilares del sistema tributario. La eficiencia no solo debe ser

entendida como la capacidad del tributo para no distorsionar la asignación de recursos, sino también como la relación razonable entre lo que el Estado obtiene y lo que exige a los administrados para obtenerlo. Esa segunda dimensión comprende dos costos distintos: el que asume la administración para gestionar el tributo y el que asume el contribuyente para cumplirlo. Así lo entendió la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios convocada por la DIAN, el Ministerio de Hacienda y la OCDE, para la cual un sistema tributario simple es aquel que minimiza la complejidad con el fin de reducir los costos de aplicación, administración y cumplimiento⁸.

Como se mencionó, el IBUA aporta únicamente el 0,18 % del recaudo nacional. Por ende, no es un monto del cual dependa la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Derogar impuestos de esta naturaleza es, entonces, deseable, pues permite simplificar un sistema tributario que es excesivamente complejo sin comprometer la estabilidad económica del Estado. Con un criterio similar, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria identificó como una patología del sistema tributario territorial la coexistencia de impuestos menores que generan pocos ingresos y demandan alta capacidad administrativa⁹.

Este punto se refuerza con la complejidad técnica de estos impuestos, especialmente para su fiscalización. El IBUA depende de verificar, en cada caso, si una determinada bebida supera un número de gramos por cada cien mililitros, y exige confirmar que esta bebida esté incluida dentro de las “subpartidas” arancelarias gravadas. Ambos puntos implican un análisis técnico que no sólo debe ser realizado por el productor, sino que -eventualmente- debe ser verificado por la DIAN en caso de que desee fiscalizar si un determinado producto está o no gravado con este impuesto.

En este punto, los lectores de este proyecto pueden imaginarse los sobre costos de recaudar este impuesto. ¿Qué herramientas necesita un funcionario de la DIAN para determinar si un determinado producto supera los umbrales de azúcares añadidos?

¿Cuál va a ser el recaudo efectivo de una fiscalización de esta naturaleza, que debe realizarse producto por producto? ¿Qué clase de conocimientos técnicos o de personal técnico debe tener la DIAN para poder, en un proceso de fiscalización, determinar si un producto contiene azúcares añadidos? ¿Vale la pena incurrir en todos estos sobre costos por un impuesto con un recaudo del 0,18%, cuando todos

⁶ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (s. f.). Estadísticas de recaudo anual y mensual por tipo de impuesto, año gravable 2025. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

⁷ *Ibid.*

⁸ Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. OECD-DIAN-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, p. 6.

⁹ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, diciembre de 2015, párr. 95, p. 188.

estos productos ya están gravados con IVA? ¿Por qué incluir un impuesto sobre un impuesto adicional?

Estas preguntas son fundamentales. Colombia no debe simplemente copiar y pegar políticas públicas de otros Estados, cuando la DIAN debe concentrarse en el recaudo de impuestos que sí son materiales, como el impuesto de renta, el IVA, el GMF, entre otros. Esta ha sido la señal que correctamente han indicado el Ministro de Hacienda designado, algunos de los exdirectores de la DIAN y la Comisión de Expertos arriba mencionada.

Esta sobrecarga administrativa no sólo se resume en las preguntas mencionadas. En la práctica, la DIAN ha expedido más de 20 conceptos sobre los impuestos saludables, tratando de aclarar o resolver problemas sobre su interpretación. Además, la DIAN ha tenido que crear y habilitar en su sistema formularios específicos para las declaraciones tributarias de estos impuestos. Esto simplemente implica cargas operativas para el Estado de un impuesto cuyo recaudo, nuevamente, es mínimo, y -como se demuestra más adelante- afecta especialmente a las clases más bajas.

En adición a lo anterior, los costos de cumplimiento tributario tienen un componente fijo considerable y, por esa razón, imponen una carga relativamente mayor a las empresas pequeñas cuando se miden como porcentaje de sus ingresos brutos. La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria había formulado la misma advertencia respecto de la imposición indirecta en Colombia. Los costos de transacción asociados al cumplimiento son altos y lo son especialmente para las empresas de menor tamaño¹⁰.

Las mediciones disponibles en el derecho comparado permiten dimensionar el fenómeno. Según las estimaciones de la Comisión Europea recogidas por el Parlamento Europeo, los costos de cumplimiento tributario equivalen a cerca del 30% de los impuestos pagados en las pequeñas y medianas empresas, frente a aproximadamente el 2% en las grandes¹¹ y, de acuerdo con el estudio de la propia Comisión Europea sobre veinte jurisdicciones, la empresa promedio destina el 2,5% de su facturación al cumplimiento de sus obligaciones tributarias¹².

Aunque el IBUA es monofásico y recae jurídicamente sobre productores e importadores, su efecto económico y operativo se propaga hacia el comercio minorista, que soporta la carga sin ser sujeto pasivo: las tiendas de barrio deben ajustar sus listas de precios y sus sistemas de inventario para incorporar un tributo cuyas tarifas se incrementaron

anualmente hasta 2025 y se actualizan desde 2026 con la Unidad de Valor Tributario, sin tener injerencia alguna en su determinación.

Esta clase de tributos han generado un perjuicio muy relevante para los pequeños comercios. Según la encuesta de FENALTIENDAS, el 67% de las tiendas de barrio resultó afectado por los denominados impuestos saludables considerados en conjunto -esto es, IBUA e ICUI-, el 82% vio disminuir o mantenerse iguales sus ventas durante el segundo semestre de 2024 y cerca del 30% de los tenderos consideró cerrar su negocio, en un universo de 450.000 establecimientos de los que dependen más de un millón de familias y en el que el 96% de los negocios pertenece a los estratos 1, 2 y 3¹³.

La carga del impuesto también recae sobre los pequeños productores responsables del tributo, en particular embotelladores y procesadores de bebidas de escala regional, para quienes las obligaciones materiales y formales representan una proporción de sus ingresos significativamente mayor que para los grandes productores industriales. En Portugal, un estudio basado en información contable de productores e importadores de bebidas azucaradas encontró que el impuesto redujo en promedio un 6,8% las ventas domésticas frente al grupo de control conformado por embotelladoras de agua. Asimismo, deterioró la situación financiera de las empresas, reflejada en menores ingresos netos, una menor capacidad para convertir cuentas por cobrar en efectivo y un mayor peso de sus pasivos¹⁴.

La supresión de este gravamen no desconoce la finalidad de salud pública que se invocó al crearlo; constata que el instrumento tributario no es el medio idóneo para alcanzarla en las condiciones en que fue diseñado. La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, al examinar la conveniencia de introducir un impuesto sobre las bebidas azucaradas, advirtió que la implementación de esta clase de tributos era demasiado reciente para evaluar su impacto sobre la salud de la población y recomendó estudiar a fondo sus resultados antes de adoptarlo¹⁵. El ordenamiento cuenta hoy, además, con instrumentos no tributarios dirigidos a la misma finalidad y de costo administrativo sensiblemente menor, como el etiquetado frontal de advertencia previsto en el artículo 5° de la Ley 2120 de 2021.

Estas conclusiones son coherentes con el examen más reciente que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizó sobre la economía colombiana, en el que advirtió que

¹⁰ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe final. Bogotá, diciembre de 2015, párr. 62, p. 132.

¹¹ Parlamento Europeo. (2025). Report on the role of simple tax rules and tax fragmentation in European competitiveness (A10-0155/2025), apartado 5.

¹² Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes. (s. f.). Study on tax compliance costs for SMEs.

¹³ FENALCO - FENALTIENDAS. (2025). Encuesta Fenaltiendas: la crisis de las tiendas de barrio se agrava significativamente en Colombia [comunicado de prensa].

¹⁴ Gonçalves, J., Merenda, R., y Pereira dos Santos, J. (2024). Not so sweet: Impacts of a soda tax on producers. *International Tax and Public Finance*, 31. <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09808-7>

¹⁵ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe final. Bogotá, diciembre de 2015, párr. 92, p. 187.

Colombia ha implementado 21 reformas tributarias en las últimas dos décadas, y que dichas reformas frecuentes y fragmentarias han incrementado la incertidumbre y la complejidad del sistema, con recomendación expresa de simplificación¹⁶. La derogatoria de un tributo de recaudo marginal, base gravable de determinación técnica y periodicidad bimestral constituye una medida de simplificación en el sentido preciso de esa recomendación.

b) Incidencia económica regresiva del gravamen

La teoría de la incidencia tributaria distingue entre el responsable jurídico de un impuesto y quien soporta efectivamente su carga económica. Cuando la demanda de un bien es relativamente inelástica, la mayor parte del gravamen se traslada hacia adelante hasta el consumidor final. A ello se suma que, por la ley de Engel¹⁷, un gravamen sobre productos de consumo masivo representa una fracción más alta del presupuesto de los hogares de menores ingresos que del presupuesto de los hogares de mayores ingresos.

Este análisis ha sido aplicado específicamente al tributo colombiano. El estudio microeconómico publicado en la *Latin American Law Review* concluye que, aunque el impuesto recae legalmente sobre los productores, buena parte de la carga se traslada a los consumidores, pues la demanda inelástica eleva el costo que aquellos soportan. Ese mismo trabajo precisa que la calificación legal del tributo como impuesto al productor o al consumidor es irrelevante desde la perspectiva económica, ya que la distribución efectiva de la carga depende de las elasticidades relativas de oferta y demanda¹⁸.

El mismo trabajo aporta un criterio distributivo adicional que la discusión colombiana no había incorporado. La elasticidad precio de la demanda varía según el nivel educativo, de modo que los consumidores con menor nivel de escolaridad tienden a soportar una carga tributaria mayor que los consumidores con mayor nivel educativo¹⁹. La regresividad del gravamen no se manifiesta, por tanto, únicamente a lo largo de la distribución del ingreso, sino también a lo largo de la distribución del capital educativo, lo que agrava su tensión con el principio de equidad del artículo 363 de la Constitución Política.

En Colombia, el informe de ANIF documenta cambios diferenciados de consumo por nivel de ingreso entre 2022 y 2024²⁰. Este estudio encontró que el impuesto es regresivo, ya que gravó principalmente a los hogares de menores ingresos²¹. Incluso, encontró que los hogares principalmente afectados son aquellos que no tienen empleo formal. Por este motivo, es claro que este es un impuesto que está afectando desproporcionadamente a los más pobres.

La evidencia comparada es consistente con este diagnóstico. Un estudio de la Tax Foundation concluye que los impuestos sobre las bebidas azucaradas son regresivos en los tramos de menor ingreso y que su tasa media efectiva disminuye a medida que aumenta el ingreso, aun cuando la mayor parte del recaudo provenga de hogares de ingresos medios²².

Así, este no solo es un impuesto cuyo recaudo es mínimo (0,18 % del recaudo nacional), sino que es un impuesto que afecta de forma desproporcionada a los hogares más pobres, siendo inequitativo e ineficiente.

c) Ausencia de evidencia oficial sobre el logro del fin de salud pública

A la fecha, Colombia no cuenta con datos que permitan verificar si el IBUA ha disminuido efectivamente la obesidad. De hecho, la última versión de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), elaborada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es del año 2015²³. Así, no existe una metodología que permita verificar cuál ha sido el verdadero impacto del IBUA en la obesidad. Además, en caso de existir una disminución, no es claro si ella obedece a la implementación de otras políticas públicas como el etiquetado frontal. En consecuencia, transcurridos más de tres años desde la entrada en vigor del IBUA, el Estado colombiano aún no dispone de información oficial que permita establecer, con el rigor estadístico requerido, si el impuesto ha producido una mejora verificable en los indicadores que sirvieron de fundamento para su adopción.

Por el contrario, la evidencia internacional demuestra que los impactos de esta clase de impuestos son mínimos en la salud:

¹⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2024). OECD economic surveys: Colombia 2024. OECD Publishing.

¹⁷ Principio consolidado de la ciencia económica según el cual, a menor ingreso del hogar, mayor es la proporción del gasto destinada a alimentos y bebidas.

¹⁸ Bianchi, G. (2025). A microeconomic analysis of the Colombian tax on ultra-processed food (Ley 2277). *Latin American Law Review*, número 15, 1-15, p. 12. <https://doi.org/10.29263/lar15.2025.01>

¹⁹ *Ibid.*, p. 9, con remisión a Gahvari, F., y Tsang, H. (2013). Optimal taxation and junk food [documento de trabajo], p. 16.

²⁰ ANIF Centro de Estudios Económicos. (2025). Impuestos saludables: ¿qué ha pasado desde su implementación? <https://www.anif.com.co/informe-semanal/impuestos-saludables-que-ha-pasado-desde-su-implementacion/>

²¹ ANIF Centro de Estudios Económicos. (2025). Impuestos saludables: ¿qué ha pasado desde su implementación? <https://www.anif.com.co/informe-semanal/impuestos-saludables-que-ha-pasado-desde-su-implementacion/>

²² Ross, J., y Lozano-Rojas, F. (2018). Are sugar-sweetened beverage taxes regressive? Evidence from household retail purchases (Fiscal Fact número 592). Tax Foundation, pp. 1, 8 y 15.

²³ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, 2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN). <https://www.icbf.gov.co/nutricion/ensin-encuesta-nacional-de-situacion-nutricional>

- Un estudio realizado en diferentes países de Europa demostró que existe una tendencia decreciente en el consumo de bebidas azucaradas. Esta tendencia existe en diferentes países, incluso en países que no han implementado este impuesto. Un estudio comparó el descenso del consumo en países que no gravan estos productos con países que sí lo hacen. En este estudio se concluyó que los países que no gravan estos productos experimentaron descensos iguales o mayores a los países que sí los gravaban. Sus autores atribuyen esta tendencia al efecto conjunto de las políticas de alimentación escolar, la educación nutricional, las campañas de medios y el etiquetado²⁴.
- La evidencia proveniente de los impuestos municipales aplicados en los Estados Unidos apunta en la misma dirección respecto de la población infantil. La evaluación del impuesto a las bebidas de Filadelfia encontró que las compras de bebidas gravadas disminuyeron dentro de la ciudad, pero que ese efecto fue compensado, en parte, por un aumento de las compras realizadas por los residentes fuera de los límites de la jurisdicción. Asimismo, aunque el tributo redujo la frecuencia de consumo de gaseosa regular entre los adultos, no produjo efectos estadísticamente significativos sobre el consumo de bebidas entre los niños, principal población objetivo de este tipo de políticas²⁵.
- Un tercer estudio que se llevó a cabo en México demostró que los consumidores reemplazaban los productos gravados con productos no gravados, que afectaban igualmente su salud. Así, en general, las calorías totales no variaron. De hecho, aumentó el consumo de colesterol, sodio y grasa saturada, y la evidencia disponible no muestra efecto alguno sobre el índice de masa corporal²⁶.
- Este patrón de sustitución también se evidencia en la literatura sobre impuestos a bebidas azucaradas en los Estados Unidos. El estudio de Fletcher, Frisvold y Tefft, con información fiscal estatal del período 1989-2006 y los datos individuales de consumo y antropometría de la encuesta NHANES,

encontró que los impuestos redujeron moderadamente el consumo de gaseosas en niños y adolescentes, pero que esa reducción calórica fue completamente compensada por el aumento del consumo de otras bebidas de alto contenido calórico -señaladamente la leche entera-, sin efecto sobre el índice de masa corporal ni sobre la prevalencia de sobrepeso u obesidad²⁷.

- Por último, un estudio publicado en 2025 en *The Journal of Nutrition*, a partir de datos de consumo de hogares chinos, encontró que un incremento de precio del 20% reduciría el consumo de bebidas azucaradas -con una caída del 29,42% en los hogares de bajos ingresos-, pero que la sustitución hacia otros alimentos con alto contenido de azúcar terminaría produciendo un aumento del 2,57% en la ingesta calórica total de los hogares, resultado que, según los propios autores, puede socavar la efectividad de esta clase de impuestos²⁸.

Por todos estos motivos, no existe evidencia oficial de que el IBUA haya producido una mejora verificable en la salud de la población colombiana. Por el contrario, la evidencia internacional señala que: (i) esta clase de impuestos no mejora necesariamente las condiciones de salud de las personas y (ii) que no existe una clara relación de causalidad entre la creación de estos impuestos y la disminución de los hábitos de consumo.

Con todo esto, como se ha demostrado, es claro que este es un impuesto cuyo recaudo es mínimo (0,18% del recaudo nacional) y afecta de forma desproporcionada a los hogares más pobres. Además, no existe evidencia que permita sostener que este impuesto ha mejorado efectivamente la salud de las personas en Colombia; por el contrario, la evidencia internacional sugiere que no existe una relación de causalidad directa entre la creación de estos impuestos y la disminución de la obesidad.

d) Criterios constitucionales derivados de las aclaraciones de voto en las Sentencias C-435 de 2023 y C-006 de 2026 de la Corte Constitucional

En su aclaración de voto a la Sentencia C-006 de 2026, el magistrado Carlos Camargo Assís recordó

²⁴ Chatelan, A., Rouche, M., Dzielska, A., et al. (2022). Sixteen-year trends in adolescent consumption of sugar-sweetened soda in six European countries with a soda tax and comparison countries: a repeated cross-sectional survey analysis. *Public Health Nutrition*, 26(3), 519-530. <https://doi.org/10.1017/S1368980022002361>

²⁵ Cawley, J., Frisvold, D., Hill, A., y Jones, D. (2019). The impact of the Philadelphia beverage tax on purchases and consumption by adults and children. *Journal of Health Economics*, 67, 102225.

²⁶ Aguilar, A., Gutiérrez, E., y Seira, E. (2021). The effectiveness of sin food taxes: Evidence from Mexico. *Journal of Health Economics*, 77, 102455.

²⁷ Fletcher, J. M., Frisvold, D. E., y Tefft, N. (2010). The effects of soft drink taxes on child and adolescent consumption and weight outcomes. *Journal of Public Economics*, 94(11-12), 967-974; y Fletcher, J., Frisvold, D., y Tefft, N. (2013). Substitution patterns can limit the effects of sugar-sweetened beverage taxes on obesity. *Preventing Chronic Disease*, 10, 120195.

²⁸ Liu, Z., Li, S., y Zhao, Y. (2025). Does It Really Reduce Obesity? Substitution Effects of Sugar-Sweetened Beverage Tax - Empirical Evidence From China. *The Journal of Nutrition*, 155(7), 2057-2068. <https://doi.org/10.1016/j.tjn.2025.05.019>. El estudio constituye un análisis de simulación con datos de China, jurisdicción que no ha implementado un impuesto a las bebidas azucaradas.

que el Estado tiene deberes de protección y garantía respecto de bienes constitucionalmente relevantes, entre ellos la salud y la vida de los consumidores. Destacó que el Estado “podría desarrollar una política pública para propiciar el consumo de alimentos saludables” y que dicha política no debe agotarse en el instrumento tributario.

Explicó que esos deberes se satisfacen mediante políticas públicas estables, progresivas y sostenidas que promuevan hábitos saludables, protejan la autonomía personal y faciliten el acceso efectivo a alimentos de mejor calidad nutricional. Asimismo, advirtió que esas medidas deben “lograr la subsistencia económica, pero también en condiciones saludables y que respeten el libre desarrollo de la personalidad de los consumidores”. Bajo esa comprensión, la derogatoria del IBUA no supone una autorización ni un incentivo estatal al consumo de bebidas azucaradas.

Responde, por el contrario, a la decisión de sustituir un instrumento tributario de escasa incidencia fiscal, alta complejidad administrativa y efectos distributivos regresivos por mecanismos de salud pública menos gravosos para los hogares más vulnerables, entre ellos el etiquetado frontal de advertencia y las demás medidas previstas en la Ley 2120 de 2021, que continúan plenamente vigentes. Esta aproximación resulta plenamente consistente con la aclaración de voto, que propuso complementar la política tributaria con campañas educativas, incentivos al consumo de alimentos de mayor valor nutricional y otras herramientas de carácter preventivo.

Por su parte, en la aclaración de voto a la Sentencia C-435 de 2023, el magistrado Juan Carlos Cortés González advirtió que el análisis de igualdad no podía desconocer que “esta medida impositiva tiene impactos diferenciados según el poder adquisitivo de los sujetos pasivos”, conclusión respaldada por estudios que muestran que los hogares de menores ingresos destinan una mayor proporción de sus recursos a la adquisición de alimentos y bebidas. Esta constatación, consistente con la ley de Engel y con la evidencia sobre la regresividad del impuesto desarrollada en este escrito, lo cual pone de manifiesto la necesidad de que el Congreso evalúe, a partir de la experiencia acumulada durante la vigencia del IBUA, si sus efectos reales resultan compatibles con los principios de equidad y progresividad tributaria previstos en el artículo 363 de la Constitución.

El magistrado también cuestionó que la sentencia asumiera que el agua constituye el principal sustituto de las bebidas azucaradas. Señaló que “para establecer que hay muchos bienes sustitutivos, incluido el agua, deben considerarse múltiples factores entre ellos nutricionales, económicos, sociales, psicológicos y de preferencia de los consumidores”, y añadió que “debió estudiarse su disponibilidad en términos de acceso efectivo al

agua potable en el país”. Lo anterior, muestra un reconocimiento a la carencia de infraestructura suficiente causante de que millones de personas no cuenten con acceso adecuado al agua potable y que, en esas condiciones, el impuesto difícilmente puede inducir una sustitución saludable.

Finalmente, recordó que, al tratarse de un impuesto indirecto, “las empresas no asumen la carga económica del gravamen, sino que aquel es trasladado a los consumidores finales”, razón por la cual el análisis de equidad no puede limitarse a los responsables jurídicos del tributo, sino que debe considerar a los hogares que soportan efectivamente el incremento en el precio de los productos gravados.

e) Derogatoria comparada de impuestos de la misma naturaleza

La derogatoria de tributos de esta naturaleza no carece de precedente, y el precedente disponible recayó precisamente sobre un impuesto a las bebidas azucaradas. Dinamarca mantuvo durante décadas un gravamen sobre los refrescos que, en 2013, redujo a la mitad y, en 2014, eliminó por completo. La motivación expresa de esa decisión fue proteger el empleo del comercio minorista en la región fronteriza y recuperar el recaudo desviado hacia el comercio transfronterizo, en un contexto en el que el tributo había dejado de cumplir su función²⁹.

El Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Salud de la Organización Mundial de la Salud documenta que, pese a la caída en las ventas de los productos gravados, la medida generó cargas administrativas y burocráticas considerables para las empresas, puso empleos en riesgo y estimuló las compras transfronterizas, erosionando tanto su efecto potencial en salud pública como su capacidad recaudatoria³⁰.

Los estudios econométricos posteriores sobre ese conjunto de políticas confirman su impacto regresivo al evidenciar que el incremento nominal en el gasto alimentario fue similar entre los hogares de ingresos altos y bajos, afectando de manera desproporcionada a estos últimos al comprometer una porción significativamente mayor de su presupuesto disponible. Ante la demanda inelástica de estos bienes, los consumidores no modificaron su dieta hacia alternativas saludables, sino que incurrieron en un fenómeno de sustitución hacia la baja, desplazando sus compras hacia marcas de menor costo y menor calidad nutricional para

²⁹ Schmacker, R., y Smed, S. (2020). Do prices and purchases respond similarly to soft drink tax increases and cuts? *Economics & Human Biology*, 37, 100864.

³⁰ Organización Mundial de la Salud - European Observatory on Health Systems and Policies. (2012). Tax on saturated fats and added sugars has been abolished. *Health Systems and Policy Monitor*: Denmark.

mitigar el golpe en el bolsillo, lo cual anuló cualquier impacto positivo sobre la salud de la población³¹.

El caso danés demuestra, nuevamente, que esta clase de impuestos no logran su objetivo y, además, afectan a los hogares más pobres. En este sentido, es totalmente razonable derogar este impuesto, que tiene un recaudo mínimo (0,18 % del recaudo nacional).

IV. Marco constitucional y legal

La iniciativa se enmarca en la competencia del Congreso de la República para establecer, modificar y suprimir tributos (artículo 150, numeral 12, C. P.) y en el principio de legalidad tributaria (artículo 338 C. P.), del cual se deriva la potestad simétrica de derogar los gravámenes previamente creados. La derogatoria propuesta desarrolla los principios del sistema tributario consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política -equidad, eficiencia y progresividad-, al corregir la incidencia regresiva y al eliminar los costos de cumplimiento desproporcionados identificados y descritos en la sección III.

Asimismo, la propuesta concreta el mandato del artículo 333 de la Constitución Política de fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial, en relación con el canal tradicional de comercio descrito en la sección III. Como se indicó en la sección I, la derogatoria propuesta no reabre ni desconoce la cosa juzgada constitucional derivada de las Sentencias C-435 de 2023 y C-006 de 2026, en tanto estas se limitaron a examinar la validez del tributo frente a cargos puntuales de constitucionalidad, sin que ello impida al Legislador, en ejercicio de su competencia y responsabilidad política, revisar la conveniencia de la medida a la luz de la evidencia acumulada durante su vigencia.

Delimitación del alcance de la derogatoria.

El proyecto deroga el IBUA y conserva el ICUI. Esa delimitación se inscribe en el amplio margen de configuración que la Constitución reconoce al Legislador en materia tributaria, el cual comprende no solo la facultad de crear tributos, sino también la de suprimirlos de manera selectiva, atendiendo a las particularidades de cada gravamen. La decisión de no extender la derogatoria al ICUI no comporta juicio alguno sobre su validez ni sobre su conveniencia, cuestión que el Congreso conserva plena competencia para examinar en un momento posterior. Dos razones sustentan esa delimitación.

Primera: la magnitud del costo fiscal. Como se documentó en la sección I, el IBUA recaudó en 2025 la suma de \$518.026.677.879, equivalente al 0,18% del recaudo total de la administración

tributaria nacional, mientras que el ICUI recaudó \$2.806.089.595.347, equivalentes al 0,95%. Derogar el impuesto sobre los productos comestibles tendría, por tanto, un costo fiscal 5,4 veces superior al de derogar el impuesto sobre las bebidas. Una iniciativa legislativa que reduce ingresos públicos está sujeta a una exigencia reforzada de responsabilidad fiscal, y esa exigencia impone al Legislador escoger, entre dos medidas que responden a preocupaciones análogas, aquella cuyo impacto sobre las finanzas del Estado sea sensiblemente menor.

Segunda: la madurez del cuerpo probatorio.

La evidencia internacional sobre los efectos de los impuestos a las bebidas azucaradas en materia de traslado de precios, sustitución del consumo e impacto sobre indicadores de salud es considerablemente más amplia y consistente que la disponible respecto de los impuestos sobre alimentos, lo que permite sustentar la derogatoria del IBUA sobre un acervo probatorio consolidado. A ello se suma que el único precedente internacional de derogatoria integral de un tributo correctivo de esta naturaleza, examinado en el literal e), recayó sobre un impuesto a las bebidas azucaradas y respondió a consideraciones -la protección del comercio minorista y la erosión de la base gravable- que resultan directamente extrapolables al contexto colombiano.

V. Contenido del proyecto

Artículo 1º. Derogatoria. Deroga los artículos 513-1 a 513-5 del Estatuto Tributario, que conforman el Capítulo I del Título X del Libro III (“Impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas”), adicionados por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, eliminando el IBUA en todos sus elementos sustanciales.

Artículo 2º. Ajuste de remisiones. Ordena entender referidas únicamente al impuesto a los productos comestibles ultra procesados industrialmente las menciones que otras disposiciones hagan a los tributos del Título X, y fija un plazo de tres meses para que el Gobierno nacional y la DIAN adecúen formularios, sistemas y actos administrativos.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tendrán un plazo de tres (3) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adecuar en debida forma los formularios, sistemas y actos administrativos correspondientes.

Artículo 3º. Vigencia y derogatorias. Dispone que la ley rige a partir del bimestre gravable siguiente a promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

VI. Modificaciones

El siguiente cuadro presenta, en forma sintética, las disposiciones del Capítulo I del Título X del

³¹ Dahl, C. M., van’t Hoff, N., Mellace, G., y Smed, S. (2024). *Nudging Nutrition: Lessons from the Danish “Fat Tax”*. University of Southern Denmark & University of Copenhagen.

Estatuto Tributario y el texto que resultaría de la aprobación del presente proyecto de ley.

Estatuto Tributario (texto vigente)	Texto propuesto por el proyecto de ley	Observaciones
Artículo 513-1. Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. El hecho generador está constituido por: 1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso. 2. La importación. Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas azucaradas.	Artículo 513-1. (Derogado por el artículo 1.º de la presente ley).	Elimina el hecho generador del IBUA.
Artículo 513-2. Responsable del impuesto. El responsable será el productor y/o el importador. No serán responsables los productores personas naturales con ingresos brutos inferiores a diez mil (10.000) UVT.	Artículo 513-2. (Derogado por el artículo 1.º de la presente ley).	Elimina la definición del responsable y el umbral de no responsabilidad de 10.000 UVT.
Artículo 513-3. Base gravable. La base gravable es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada cien mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.	Artículo 513-3. (Derogado por el artículo 1.º de la presente ley).	Elimina la base gravable del IBUA.
Artículo 513-4. Tarifa. Tarifa específica en pesos por cada 100 mililitros, graduada en tres tramos según el contenido de azúcar añadida por cada 100 ml, con incrementos escalonados entre 2023 y 2025 y reajuste anual conforme a la UVT a partir de 2026.	Artículo 513-4. (Derogado por el artículo 1.º de la presente ley).	Elimina la tarifa del IBUA.
Artículo 513-5. Causación. El impuesto se causa en la producción, venta, retiro o transferencia, y en las importaciones al tiempo de la nacionalización.	Artículo 513-5. (Derogado por el artículo 1.º de la presente ley).	Elimina la regla de causación del IBUA.

Los artículos 513-6 a 513-10 (Capítulo II - ICUI) y 513-11 a 513-13 (Capítulo III - disposiciones comunes) no son objeto de modificación y conservan su texto vigente.

El texto de los artículos transcritos se toma de la compilación jurídica oficial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales³²; los artículos 513-2, 513-3, 513-4 y 513-5 se describen en su estructura general por tratarse de disposiciones extensas o de tarifas específicas con múltiples tramos numéricos sujetos a reajuste anual.

VII. Impacto fiscal (Ley 819 de 2003)

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se advierte que el proyecto genera una disminución del recaudo tributario nacional del orden de quinientos dieciocho mil veintiséis millones seiscientos setenta y siete mil ochocientos setenta y nueve pesos (\$518.026.677.879) anuales, tomando como referencia el recaudo efectivo del impuesto en el año 2025. Esa cifra equivale al 0,18% del recaudo total de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el mismo año, que ascendió a doscientos noventa y cuatro billones cuatrocientos sesenta y dos mil trescientos cincuenta y seis millones novecientos noventa y un mil cuatrocientos cuarenta pesos (\$294.462.356.991.440).

Tres consideraciones precisan el alcance de este costo:

- Una reducción equivalente a dieciocho centésimas de punto porcentual del recaudo nacional se sitúa muy por debajo de la variación ordinaria entre el recaudo

³² Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (s. f.). Compilación jurídica DIAN, Concepto General 003744 de 2023 y Concepto 001169 de 2024 sobre los impuestos saludables.

programado y el efectivamente percibido. La desviación certificada por el CARF para el año 2024 -\$71,2 billones frente a lo programado en el Presupuesto General de la Nación- supera en más de ciento treinta y cinco veces el recaudo anual del tributo cuya derogatoria se propone. No se trata, en consecuencia, de una fuente de ingresos estructural del sistema tributario, y su eliminación no compromete el cumplimiento de la Regla Fiscal ni la sostenibilidad del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

- El proyecto no comprende el ICUI, cuyo recaudo en 2025 ascendió a \$2.806.089.595.347, equivalentes al 0,95 % del recaudo total. Extender la derogatoria a ese tributo multiplicaría por 5,4 el impacto fiscal de la iniciativa. La delimitación del alcance responde precisamente a esa consideración: el Legislador ha optado por la medida de menor costo fiscal entre las disponibles, conforme se expone en la sección IV.
- El costo fiscal de la derogatoria se ve parcialmente compensado por: (i) la eliminación de los costos administrativos de fiscalización que la DIAN destina a este tributo; (ii) el alivio de los costos de cumplimiento del canal tradicional de comercio, que favorece su permanencia en la formalidad y el consecuente efecto positivo sobre el recaudo de otros tributos; y (iii) el efecto sobre los precios al consumidor de la categoría gravada, cuya magnitud deberá estimar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el concepto que rinda durante el trámite.

VIII. Posibles conflictos de interés (Ley 2003 de 2019)

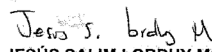
Se señala que, por tratarse de un proyecto de ley de carácter general, impersonal y abstracto, dirigido a un universo amplio e indeterminado de productores, importadores, comerciantes y consumidores de bebidas, no se identifican circunstancias que configuren un beneficio particular, actual y directo en cabeza de los Congresistas que pueda dar lugar a conflicto de interés en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior sin perjuicio del deber de cada Congresista de examinar su situación particular y, de ser el caso, declarar el impedimento correspondiente.

IX. Proposición

Por las razones expuestas, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, por medio del cual se deroga el Capítulo I del Título X del Libro III del Estatuto Tributario - impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas.

De los honorables Congresistas,


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático


JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático





CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de AGOSTO del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 224 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: Hs. ENRIQUE CABRALES BAQUERO y Hs. JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2026

Señores

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 225 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, y se dictan otras disposiciones.*

Respetados señores:

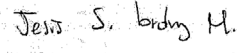
De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley, *por medio de la cual se crea el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente

conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente,


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático


JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto y definiciones

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene objeto crear el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali; y dictar medidas para contrarrestar la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en dichas ciudades.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

- **Trata:** todos aquellos actos o conductas que impliquen la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de niños, niñas y/o adolescentes o persona menor de dieciocho (18) años, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación.
- **Tráfico:** todos aquellos actos o conductas que impliquen la comercialización, a cualquier título, de niños, niñas y/o adolescentes o persona menor de dieciocho (18) años.
- **Violencia sexual:** todos aquellos actos o conductas que atenten contra la libertad, la integridad y la formación sexual de los niños, niñas y/o adolescentes o persona menor de dieciocho (18) años.

CAPÍTULO II

Fondo de mitigación de la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali

Artículo 3º. Fondo de mitigación de la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali. Créase el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, el cual será un patrimonio autónomo, sin estructura

administrativa y sin planta de personal, administrado por la sociedad fiduciaria que sea contratada de conformidad con las normas que rijan la materia.

Artículo 4°. Objeto del fondo de mitigación de la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali. El Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, tendrá por objeto garantizar de forma oportuna, eficiente y eficaz todas aquellas políticas públicas con enfoque distrital, dirigidas a prevenir y erradicar todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de dieciocho (18) años.

Artículo 5°. Órgano de dirección del fondo de mitigación de la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali. El Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, tendrá un Órgano de Dirección denominado Junta Directiva, el cual estará integrado por:

- Dos (2) delegados del Presidente de la República;
- Un (1) delegado del Alcalde Distrital de Cartagena de Indias;
- Un (1) delegado del Alcalde Distrital de Santa Marta;
- Un (1) delegado del Alcalde Distrital de Medellín;
- Un (1) delegado del Alcalde Distrital de Bogotá;
- Un (1) delegado del Alcalde Distrital de Santiago de Cali;
- Un (1) delegado del Gobernador del departamento de Bolívar;
- Un (1) delegado del Gobernador del departamento del Magdalena;
- Un (1) delegado del Gobernador del departamento de Antioquia;
- Un (1) delegado del Gobernador del departamento del Valle del Cauca;
- Dos (2) representantes de ONG focalizadas en la protección de derechos de los niños, niñas y/o adolescentes;
- Dos (2) representantes, si los hubiere, de los aportantes al Fondo; y
- Dos (2) representantes de la sociedad civil, designados para períodos de dos (2) años sin derecho a reelección.

La Junta Directiva tendrá las siguientes funciones:

- a) Adoptar su propio reglamento, en el cual se incluya, entre otras, el ejercicio de sus funciones, la adopción de decisiones, quórum, mayorías, periodicidad de sus reuniones y convocatoria.
- b) Adoptar el reglamento del Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali.
- c) Aprobar el Plan de Choque y Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, con vigencia hasta el 2040, el cual se articulará de forma armónica con todas aquellas políticas públicas necesarias para prevenir y erradicar las conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años.
- d) Ejecutar las medidas contenidas en el Plan de Choque y Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali.
- e) Ordenar a la sociedad fiduciaria el inicio de los procesos de contratación y la celebración de convenios en el marco de la ejecución de los planes, acciones, programas y proyectos definidos en el Plan de Choque y Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali.
- f) Revisar y aprobar el informe de gestión, los estados financieros y en general la rendición de cuentas que presente la sociedad fiduciaria.
- g) Hacer seguimiento a las actividades de la sociedad fiduciaria y recibir los informes sobre el desarrollo de sus operaciones.
- h) Resolver los posibles conflictos de interés que se presenten en el desarrollo del objeto del Fondo.
- i) Las demás que deba ejercer para el cumplimiento del objeto del Fondo.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva del Fondo se reunirá como mínimo cuatro (4) veces cada año. Las sesiones se llevarán a cabo en los Distritos de los que trata la presente ley.

Parágrafo 2°. El director ejecutivo del Fondo y el representante legal de la entidad ejecutora y/o entidad fiduciaria, según el caso, asistirán a las sesiones de la Junta con voz, pero sin voto.

Artículo 6°. Duración del fondo de mitigación de la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali. El Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la

Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, tendrá una duración hasta el día 31 de diciembre del año 2040. Previo al cumplimiento de este plazo, la Junta Directiva podrá prorrogarlo hasta la terminación de la ejecución de los planes, programas o proyectos que se encuentren en curso o liquidarlo en cualquier tiempo, siempre y cuando se observen las condiciones fiscales, económicas, sociales y financieras requeridas para tal efecto.

Parágrafo. En el momento de la liquidación, la Junta Directiva se convertirá en la Junta Liquidadora del Fondo. La Contraloría General de la República evaluará los trabajos de liquidación adelantados. Una vez finalizado el proceso de liquidación, los remanentes resultantes del mismo deberán ser reintegrados a los aportantes en la proporción de su participación.

Artículo 7°. Régimen de contratación. El régimen de contratación y administración del Fondo será de derecho privado. Así mismo, estará sometido al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en la ley. En todo caso, para la ejecución de los recursos que hagan parte del fondo, los procedimientos de selección de contratistas deberán cumplir los principios que rigen la función administrativa definidos en el artículo 209 de la Constitución Política, y en especial los principios de selección objetiva y pluralidad de oferentes. En todo caso, serán sujetos de control fiscal y disciplinario, sin perjuicio de las demás acciones contempladas en el ordenamiento jurídico.

Artículo 8°. Recursos del fondo. El Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes se compondrá de recursos que provienen de las siguientes fuentes:

- a) De la contribución parafiscal para la promoción del turismo de que trata la presente ley;
- b) De los recursos que los distritos y los departamentos dispongan para este fin;
- c) De los recursos de la cooperación nacional o internacional no reembolsables entregados al Fondo;
- d) Del 10% del impuesto de salida del que trata el artículo 23 de la Ley 679 de 2001;
- e) De donaciones;
- f) De los aportes provenientes del Presupuesto General de la Nación;
- g) De cualquier otro recurso de destinación específica dirigido al Fondo; y
- h) De sus rendimientos financieros.

Artículo 9°. Plan de choque y mitigación de la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali. El Plan de Choque y Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos

de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, contendrá al menos:

- a) Cronogramas de acción a corto, mediano y largo plazo, a las autoridades distritales, departamentales y nacionales para la implementación de planes, programas y proyectos, acompañados de acciones concretas en materia de prevención y erradicación de todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años.
- b) Criterios de evaluación y seguimiento periódico al estado de avances de las acciones, planes, programas y proyectos destinados a mitigar la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes.
- c) Medidas administrativas, financieras, técnicas y especiales que permitan garantizar de forma oportuna, eficiente y eficaz todas aquellas políticas públicas de Estado con enfoque distrital, dirigidas a prevenir y erradicar todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años.

Parágrafo. Las decisiones que se tomen en virtud de lo establecido en el presente artículo, deberán observar criterios de coordinación, colaboración, corresponsabilidad, articulación, eficiencia, eficacia, integralidad y progresividad. En todo caso, se aplicarán los principios constitucionales establecidos en el artículo 209 constitucional.

Artículo 10. El Gobierno nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamentará lo pertinente al adecuado funcionamiento del Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali.

CAPÍTULO III

De la contribución parafiscal para la promoción del turismo

Artículo 11. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 40 de la Ley 300 de 1996 (modificado por el artículo 34 de la Ley 2068 de 2020), el cual quedará así:

Parágrafo Transitorio. El 15% de los recursos de la contribución parafiscal se destinará al Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, con la finalidad se ejecuten programas, planes y proyectos dirigidos a prevenir y erradicar todas las conductas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual que afectan la industria turística, desde la fecha de su creación y hasta el 2040.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 43 de la Ley 300 de 1996 (modificado por el artículo 10 de la Ley 1101 de 2006), el cual quedará así:

ARTÍCULO 43. Los recursos del Fondo de Promoción Turística se destinarán a la ejecución de planes y proyectos de promoción y mercadeo turístico, a fortalecer y mejorar la competitividad del sector, y a la ejecución de programas, planes y proyectos dirigidos a prevenir y erradicar todas las conductas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual que afectan la industria turística, esto con la finalidad de incrementar el turismo receptivo y doméstico con base en los programas y planes que para el efecto presente la Entidad Administradora al Comité Directivo del Fondo.

El Fondo también tendrá por objeto financiar la ejecución de políticas de prevención y campañas para la erradicación del turismo asociado a prácticas sexuales con menores de edad, las cuales serán trazadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Un porcentaje de los recursos del Fondo de Promoción Turística que será definido anualmente por el Consejo Directivo y el monto total de las multas que se imponga a los prestadores de servicios turísticos en ejecución de la Ley 679 de 2001, se destinarán a este propósito. El gobierno nacional reglamentará la materia en lo que sea necesario.

CAPÍTULO IV

Medidas contra la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali

Artículo 13. *Implementación de políticas públicas para mitigar la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes.*

El Gobierno nacional, a través de sus diferentes carteras ministeriales y entidades adscritas y/o vinculadas, en coordinación con los Gobiernos Distritales, dispondrán las políticas públicas de Estado con enfoque distrital necesarias para prevenir y erradicar todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años.

Dichas políticas públicas, deberán responder a la garantía constitucional de la dignidad humana, el interés superior del menor y demás derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico a los niños, niñas y adolescentes. Y se desarrollarán con observancia a criterios de eficiencia, eficacia, integralidad y progresividad.

El Estado garantizará la salud mental y física de los niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo 1º. De conformidad con lo establecido en el inciso primero del presente artículo, el Gobierno

nacional y los distritos implementarán acciones a corto, mediano y largo plazo.

Durante la implementación de dichas acciones, se conformará un Comité Técnico integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado quien lo presidirá, el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado, el Director Nacional de la Policía Nacional o su delegado, los gobernadores o sus delegados, y los alcaldes o sus delegados, con la finalidad de emitir conceptos vinculantes con miras a ejecutar las distintas disposiciones en el corto, mediano y largo plazo. Dicho Comité Técnico adoptará su propio reglamento y sesionará por lo menos tres (3) veces al año.

Parágrafo 2º. Del análisis y comportamiento del asunto se rendirá informe anual a los entes de control por parte del Ministro de Justicia y del Derecho y/o su delegado, so pretexto de incurrir en causal de mala conducta. Dicho informe deberá ser presentado antes del 31 de marzo de cada año.

Parágrafo 3º. La financiación de las políticas públicas de Estado con enfoque distrital a las cuales se refiere el inciso primero de este artículo, se financiará año a año con cargo a los recursos que para tal efecto se dispongan en el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los Distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali.

Artículo 14. *Programas de prevención y mitigación.* El Gobierno nacional, en coordinación con los gobiernos distritales, implementarán programas de prevención y mitigación frente a todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años.

Los programas de prevención y mitigación implementados, deberán ser divulgados y comunicados a la ciudadanía por el medio más eficaz, y enfatizarán el compromiso ciudadano y la necesidad de su coadyuvancia para superar la problemática de la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo. Los programas de prevención y mitigación, deberán corresponder a las diferentes políticas públicas de Estado con enfoque distrital concebidas conforme al artículo 13 de esta ley.

Artículo 15. *Deberes de establecimientos de comercio relacionados con el sector turístico.* Los establecimientos comerciales, las personas jurídicas o naturales que presten servicios de alojamiento y hospedaje, y todas aquellas que ofrezcan en general, actividades directa o indirectamente relacionadas con el sector turismo, deberán:

1. Implementar protocolos de prevención y mitigación para contrarrestar la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes;

2. Poner a disposición, en lugar visible del espacio ofertado, el Código de Conducta establecido en la Resolución número 3840 de 2009 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para la prevención de la explotación sexual de niños, niñas y/o adolescentes, conteniendo los canales de denuncia a autoridades públicas;
3. Abstenerse de ofrecer o dar información de lugares donde se desarrolle explotación sexual de niños, niñas y/o adolescentes;
4. Denunciar ante las autoridades competentes, hechos de explotación sexual en niños, niñas y/o adolescentes.

Parágrafo 1º. Los protocolos de prevención y mitigación aquí señalados deberán tener correspondencia con los Programas de Prevención y Mitigación desarrolladas por el Gobierno nacional y los distritos, en atención a la prevención y erradicación todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años.

Los citados protocolos deberán ser implementados y actualizados dentro de los ciento veinte

(120) días siguientes a la publicación de los programas de prevención y mitigación establecida en el artículo 14 de esta ley. En todo caso, deberán desarrollar de forma clara los canales particulares de denuncia a autoridades públicas.

Parágrafo 2º. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia, efectuarán el control y vigilancia en la implementación y cumplimiento de los protocolos y programas de prevención y mitigación frente a todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años.

Artículo 16. *Certificación de cumplimiento y sello.* El Gobierno nacional, certificará el cumplimiento de los protocolos y programas de prevención y mitigación de los que trata esta ley. Para el efecto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo pondrá a disposición de los prestadores de servicios turísticos un canal en línea para que estos puedan otorgar una declaración juramentada y obtener la certificación de manera automática.

Con la certificación, se expedirá un sello autenticado por la administración pública con la leyenda “*CIUDAD PROTEGIDA - En este lugar protegemos los derechos de los niños, niñas y adolescentes*”.

Los establecimientos comerciales, las personas jurídicas o naturales que presten servicios de alojamiento y hospedaje, y todas aquellas que ofrezcan en general, actividades directa o

indirectamente relacionadas con el sector turismo tendrán el deber de exhibir en lugar público y visible dichos sellos, y tendrá por objeto:

1. Generar confianza entre los viajeros, visitantes, turistas, consumidores de bienes o servicios, y comunidad en general; y
2. Reconocer el esfuerzo y compromiso de los empresarios del sector en el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

Parágrafo 1º. El sello dispuesto en el inciso segundo de este artículo, también tendrá una traducción al idioma inglés de la leyenda aquí establecida.

Parágrafo 2º. La determinación de las dimensiones técnicas, distintivos y características particulares del sello aquí dispuesto, estará a cargo de la Junta Directiva del Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali.

Artículo 17. *Cancelación de registro mercantil y/o registro nacional de turismo.* Los establecimientos comerciales, las personas jurídicas o naturales que presten servicios de alojamiento y hospedaje, y todas aquellas que ofrezcan en general, actividades directa o indirectamente relacionadas con el sector turismo en cada uno de los Distritos y que no implementen protocolos de prevención y mitigación conforme a lo dispuesto en esta ley, así como aquellos que permitan la comisión de conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años, serán susceptibles de cancelación del Registro Mercantil y/o Registro Nacional de Turismo, según corresponda.

La verificación de lo aquí dispuesto, estará a cargo del distrito o la autoridad policial o judicial competente, quien comunicará a la entidad encargada de la administración de los registros mercantiles y/o registros nacionales de turismo, para que proceda con lo propio.

Lo aquí dispuesto, será independiente de las demás acciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

Parágrafo. Para la aplicación de la presente disposición, se observarán las Leyes 300 de 1996, 1801 de 2016, 2068 de 2020 y el Decreto número 1074 de 2015, así como las disposiciones que las modifiquen o sustituyan. En todo caso, podrá acudir a la integración normativa que corresponda.

Artículo 18. *Red de apoyo.* Los entes territoriales implementarán las acciones necesarias con la finalidad de configurar redes de apoyo, conformadas por la sociedad civil en general, establecimientos de comercio, establecimientos que presten servicios de alojamiento y hospedaje, y en general, todos aquellos que presten servicios que se relacionen con la actividad turística desarrollada en los Distritos, o personas unidas por relaciones de confianza,

familiaridad y/o cercanía con niños, niñas y/o adolescentes. Su objeto será prevenir y erradicar todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años.

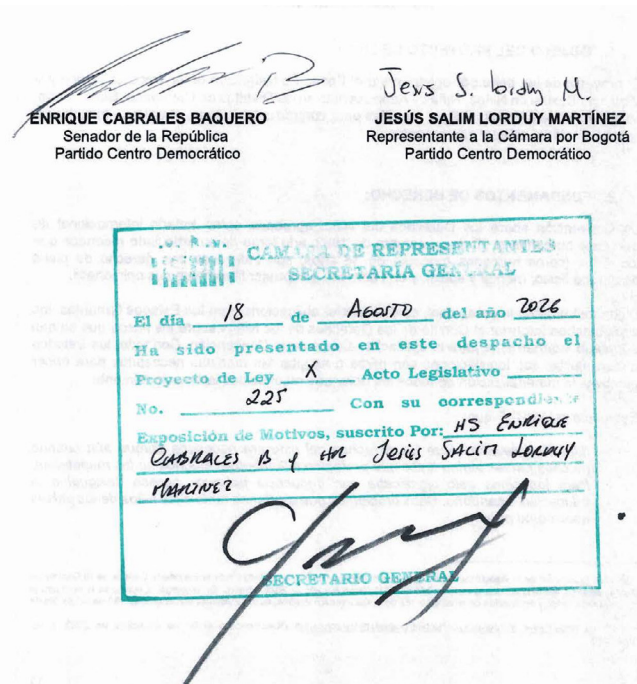
Las redes de apoyo, coadyuvarán la gestión administrativa en busca de la protección y proceso de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y/o adolescentes.

CAPÍTULO V

Vigencias y derogatorias

Artículo 19. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY³³:

El proyecto de ley tiene por objeto, crear el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali,

³³ El suscrito Senador de la República, radicó la presente iniciativa en dos oportunidades ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, rotulándose con el número 334 de 2023 Cámara y 191 de 2024 Cámara. Sin embargo, al mismo se le configuró la consecuencia jurídica establecida en el artículo 162 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

y dictar medidas para contrarrestar la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada como tratado internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989, a lo largo de su articulado reconoce que los niños (seres humanos menores de 18 años) son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones³⁴.

Dicho instrumento internacional, es de carácter obligatorio para los Estados firmantes, los cuales deben informar al Comité de los Derechos de los niños sobre los pasos que se han adoptado internamente para la aplicación directa de la Convención. Con todo, los Estados deben ajustar sus legislaciones con miras a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas la materialización de todos los derechos reconocidos internacionalmente.

Establece la UNICEF que:

“Una Convención sobre los derechos del niño era necesaria porque aun cuando muchos países tenían leyes que protegían a la infancia, algunos no las respetaban. Para los niños esto significaba con frecuencia pobreza, acceso desigual a la educación, abandono. Unos problemas que afectaban tanto a los niños de los países ricos como pobres.

En este sentido, la aceptación de la Convención por parte de un número tan elevado de países ha reforzado el reconocimiento de la dignidad humana fundamental de la infancia así como la necesidad de garantizar su protección y desarrollo.

La Convención sobre los Derechos del Niño se ha utilizado en todo el mundo para promover y proteger los derechos de la infancia. Desde su aprobación, en el mundo, se han producido avances considerables en el cumplimiento de los derechos de la infancia a la supervivencia, la salud y la educación, a través de la prestación de bienes y servicios esenciales; así como un reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de establecer un entorno protector que defienda a los niños y niñas de la explotación, los malos tratos y la violencia. Prueba de ello es la entrada en vigor en 2002 de dos Protocolos Facultativos, uno relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y el relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para crear un mundo apropiado para la infancia. Los progresos han sido desiguales, y algunos países se encuentran más retrasados que otros en la obligación de dar a los derechos de la infancia la importancia que merecen. Y en varias regiones y países, algunos de los avances parecen estar en

³⁴ Visto en <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> (Recuperado el 4 de diciembre de 2023, a las 10:00 a. m.).

peligro de retroceso debido a las amenazas que suponen la pobreza, los conflictos armados y el VIH/SIDA.

Todos y cada uno de nosotros tenemos una función que desempeñar para asegurar que todos los niños y niñas disfruten de su infancia. (...)”.
(Subraya y negrilla fuera de texto).

Y es que resulta de gran importancia dicha apreciación, por cuanto es notable que a lo largo de los 54 artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificado por la República de Colombia a través de la Ley 12 de 1991), se exalta la necesidad de reconocer, proteger y prevalecer los derechos de los menores de 18 años, que entre otras, involucra la responsabilidad de los Estados en tomar medidas para garantizar dichos preceptos.

Conforme a ello, y para efectos del sustento de la presente exposición de motivos, se adoptó la Resolución General - Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo del 2000 (entrada en vigencia el 18 de enero de 2022), como Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Prostitución Infantil y la Utilización de niños en Pornografía.

El citado protocolo, establece la obligación de los Estados Partes, para prohibir la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil.

Por otro lado, tenemos que los artículos 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia, que establecieron³⁵:

“ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser

separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

ARTÍCULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.
(Subraya fuera de texto).

Como se observa, tanto en el ámbito internacional como en el ordenamiento jurídico interno, los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, son concebidos de manera prevalente y gozan de una amplia y especial protección.

Estos derechos, como reza el último inciso del artículo 44 constitucional, prevalecen sobre los derechos de los demás, imponiendo no solo a la familia, sino también a la sociedad y al Estado, la obligación de asistir y proteger a los niños, niñas y adolescentes, con la finalidad de amparar y garantizar eficazmente el ejercicio pleno de sus derechos. En todo caso, gozan los niños, niñas y adolescentes de todos los demás derechos dispuestos en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales.

Exalta el articulado, **el deber de protección respecto a toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.**

A los niños, niñas y adolescentes, según la Corte Constitucional, se les debe garantizar³⁶:

“(i) la protección reforzada de los derechos de los niños y la garantía de un ambiente de convivencia armónico e integral tendiente a la evolución del libre desarrollo de su personalidad; (ii) amparo a la niñez frente a riesgos prohibidos lo que equivale a sostener que se debe evitar su exposición a situaciones extremas que amenacen su desarrollo armónico, tales como el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, la violencia física y moral, la explotación económica o laboral y en general el irrespeto de la dignidad humana en todas

³⁵ La Constitución Política de Colombia estableció como principio fundamental que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (artículo 1º). Y dispuso como fines esenciales del Estado “(...) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (artículo 2º).

Es así como se cimienta en el Estado Social de Derecho, como piedra angular epistemológica, una perspectiva antropocéntrica, donde el individuo y sus intereses son la máxima, por lo cual la protección inherente de sus derechos será un postulado que se verá segregado en la totalidad del ordenamiento o sistema jurídico que nos rige.

Dichos elementos son de gran relevancia, por cuanto desde la misma comunidad internacional y de forma histórica se han reconocido esos derechos, como propios de los individuos como persona solo por el hecho de ser humanos (Declaración Universal de los Derechos Humanos).

³⁶ Sentencia T-012 de 2012 de la Corte Constitucional (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

sus formas; (iii) ponderación y equilibrio entre los derechos de los niños y los de sus progenitores. Es decir, en caso de conflicto entre los derechos de unos y de otros, la solución ofrecida debe ajustarse a la preservación de los intereses superiores de la niñez y

(iv) la necesidad de esgrimir razones poderosas para justificar la intervención del Estado en las relaciones paterno y materno filiales de tal manera que no se incurra en conductas arbitrarias, desmesuradas e injustificadas. De esta forma, la Constitución resalta la importancia de los nexos familiares, circunstancia concebida igualmente por el Código de la Infancia y de la adolescencia (Ley 1098 de 2006), al afirmar que la familia es el pilar fundamental en el desarrollo de los niños, de las niñas y de los adolescentes”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

Ante cualquier riesgo de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, se observará el interés superior del menor, donde todas las medidas respecto de los niños, niñas y adolescentes deben estar basadas en la consideración de interés superior del mismo. Corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tiene la capacidad para hacerlo³⁷. La Sentencia T-287 de 2018 de la Corte Constitucional (M. P. Cristina Pardo Schlesinger), ha concebido el mismo, así:

“El principio del interés superior del menor es un rector constante y transversal de la garantía efectiva de los derechos fundamentales de los niños. La Corte Constitucional ha establecido parámetros de aplicación de este principio en los asuntos donde se encuentran en amenaza derechos de los niños, niñas y adolescentes. En lo atinente, ha señalado que deben revisarse (i) las condiciones jurídicas y (ii) las condiciones fácticas: “Las primeras, constituyen unas pautas normativas dirigidas a materializar el principio pro infans: (i) garantía del desarrollo integral del menor; (ii) garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor; (iii) protección ante los

riesgos prohibidos, (iv) equilibrio con los derechos de los padres, (v) provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo del menor; y (vi) la necesidad de que existan razones poderosas que justifiquen la intervención del Estado en las relaciones paterno materno filiales. Las segundas, constituyen aquellos elementos materiales de las relaciones de cada menor de 18 años con su entorno y que deben valorarse con el objeto de dar prevalencia a sus derechos.

Acorde con ello, la jurisprudencia constitucional ha acogido los parámetros que organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos de la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas han establecido para precisar el alcance del principio del interés superior del menor. De esa forma, ha afirmado que se trata de un derecho sustantivo, un principio interpretativo y norma de procedimiento. En lo concerniente al último enfoque, el Comité de Derechos del Niño, precisó que la determinación del interés superior del niño requiere garantías judiciales, y esto implica que en los procesos de decisión de los derechos de los niños se “deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. (...) Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos”.

Y es que con miras a robustecer la legislación interna en pro de los intereses de los niños, niñas y adolescentes, se expidió la Ley 1098 de 2006³⁸, que tuvo como objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Así mismo, se desarrollan bienes jurídicamente tutelados desde la órbita penal (criminalizar conductas que en sociedad merecen reproche por parte del Estado - derecho de última ratio-), con miras a judicializar aquellos actos o conductas graves que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años (véase artículos 188A (Trata de Personas), 188B.5 (Circunstancias de Agravación Punitiva - de la trata), 188C (Tráfico de niñas, niños y adolescentes) y 205 y ss. (delitos contra la libertad,

³⁷ El artículo 3º de la Convención sobre Derechos del Niño estableció:

“1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.

³⁸ Código de Infancia y Adolescencia.

la integridad y formación sexuales) de la Ley 599 de 2000 (Código Penal colombiano)).

La anterior normativa, aunado a las distintas funciones otorgadas a la administración pública con miras a garantizar los derechos a las niñas, niñas y adolescentes, evidencian que existe un vasto sistema normativo que tiene como finalidad, entre otras, reconocer, proteger y garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Sin embargo, es notablemente indispensable la implementación de políticas públicas de Estado eficientes y eficaces con miras a prevenir y erradicar vejámenes contra este grupo etario. Pues, es evidente que en zonas específicas del país se desconocen las garantías convencionales y constitucionales de los menores³⁹; de tal manera, que existe la necesidad de dictar medidas para contrarrestar la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes; así como su financiamiento.

En ese sentido, se pone a consideración del Congreso de la República la presente iniciativa, la cual, entre otras, busca dictar medidas para contrarrestar la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en las ciudades de Cartagena de Indias D.T. y C., Medellín D.C.T. e I., Bogotá, D. C., y Santiago de Cali D.E.D.C.T.E. y de S., a través de políticas públicas de Estado con enfoque distrital. Así como su financiamiento (Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali).

3. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN:

La explotación sexual, el tráfico y la trata de menores son delitos que han venido tomando relevancia en los últimos años. Según la directora del Caribbean Center for Human Rights, hay un desamparo derivado de la pandemia, falta de control sobre la tecnología, participación de los grupos criminales organizados, la indiferencia de las autoridades y, sobre todo, la indolencia de los turistas, lo que ha formado un caldo de cultivo para la comisión de estas conductas punibles.

El tráfico sexual infantil es un delito con una tasa exponencial, que ha sobrepasado el tráfico ilegal de armas y se espera que pronto supere el de las drogas. Los datos son alarmantes. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los últimos 15 años se ha triplicado el número de niños que han sido víctimas de trata de personas a nivel mundial, se calcula que cada día 3.000 niños son víctimas de este flagelo. Además, según los estudios

realizados por la Organización Internacional para las Migraciones, las ganancias generadas de la trata de personas, en particular de mujeres y niños, alcanzan los \$10 mil millones de dólares estadounidenses anuales.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *“la trata de personas es un problema mundial y uno de los delitos más graves que existen, ya que priva de su dignidad a millones de personas en todo el mundo. Los tratantes engañan a mujeres, hombres y niños de todos los rincones del planeta y los someten diariamente a situaciones de explotación”*. Lo cierto es que la incidencia es mucho mayor de lo calculado, el Informe Mundial sobre la Trata de Personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) explica que el 79% de los casos de trata de personas tiene fines de explotación sexual y que, en América Latina, el 27% del total de víctimas son menores de 18 años, lo que pone de manifiesto un problema muy serio que cruza todas las fronteras.

En Colombia, pese a los grandes esfuerzos realizados por las autoridades en diferentes ciudades contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, las dimensiones que ha tomado este delito son preocupantes. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la explotación sexual es el segundo delito más lucrativo en Colombia. Así lo confirman las cifras oficiales más recientes: de acuerdo con el informe que el ICBF rindió al Congreso de la República en 2024 en cumplimiento de la Ley 1336 de 2009, entre 2020 y 2023 se registraron en el país 1.343 víctimas de ESCNNA a través de procesos administrativos de restablecimiento de derechos, de las cuales el 86,2% fueron niñas y adolescentes mujeres y el 86% tenía entre 12 y 17 años. En ese mismo periodo, la Fiscalía General de la Nación, a través de su sistema SPOA, registró 6.169 víctimas por delitos asociados a la ESCNNA, y el Instituto Nacional de Salud reportó, vía Sivigila, 530 víctimas adicionales atendidas por el sector salud.

Al desagregar estas cifras por ciudad, se confirma que los territorios mencionados en este proyecto concentran la mayor incidencia del país. Entre 2020 y 2023, Bogotá D. C. fue el territorio con más casos reportados por el ICBF, con 228 víctimas de ESCNNA (17% del total nacional), seguida por Antioquia con 190 (14%) y Bolívar con 110 (8%). En el reporte del Instituto Nacional de Salud para el mismo periodo, Bogotá también aparece como el segundo territorio con mayor número de casos, con 83 víctimas.

El informe final del 2023, presentado por la Subdirección de Gobierno, Gestión Territorial y Lucha contra la Trata de Personas, reportó hallazgos que prenden las alarmas. Por primera vez, se registraron dos víctimas menores de once años en Colombia. Así mismo, el incremento con respecto al 2022 de niñas, niños y adolescentes víctimas de este delito, fue del 387%.

³⁹ Se tiene como antecedente a la temática del presente proyecto, la Ley 679 de 2001 (por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución); sin embargo, la realidad muestra que dicha disposición se encuentra desactualizada y ha sido insuficiente en la garantía de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

En la misma línea, datos de la Fiscalía General de la Nación muestran que solo en 2021 y 2022 ingresaron al sistema más de 8 mil procesos por estos delitos, y con corte a agosto del 2023, se habían iniciado más de 2 mil. De acuerdo con el reporte nacional, 1.264 niñas, niños y adolescentes ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos, por motivo de trata de personas con fines de explotación sexual y víctimas de violencia sexual en el periodo 2020 a 2023.

De acuerdo con Migración Colombia, las víctimas pueden ser enviadas, primero, a México, donde comprenden a qué se dedicarán realmente. Después, son transportadas a Europa o Asia, para terminar bajo el poder de mafias rusas o chinas, quienes las pueden llegar a explotar sexualmente durante 15 años.

Por su parte, de acuerdo con cifras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Nacional, durante 2021 en Cartagena se adelantaron 660 procesos de restablecimiento de derechos por violencia sexual, y de estos 26 corresponden a explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Ahora bien, expertos aseguran que hay un gran subregistro de denuncias en esta materia, específicamente en el tráfico de niños. A estas pocas denuncias se suma que hay muy poca efectividad de la administración de justicia para perseguir esos comportamientos. Ciertamente hay una magnitud grande en tema de tráfico de niños, pero no hay una cifra que se compagine con la percepción generalizada, debido a que hay un subregistro muy grande. Rocío Urón, coordinadora de la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes de UNODC, señaló en aquella oportunidad que las cifras no corresponden a la realidad, debido a que muchas de las víctimas por miedo prefieren no decir nada o se les hace difícil poder ir o contactar a las autoridades. Por ello, las cifras reales pueden ser 10 veces mayores a las oficiales.

Por otra parte, la trata de personas es un delito a nivel mundial que está estrechamente relacionado con el turismo sexual, posicionando a Colombia como uno de los 5 destinos más apetecidos para turismo sexual. En promedio, anualmente Colombia recibe a 3.5 millones de visitantes cautivados por los paisajes, la gastronomía y la cultura, pero también por la reputación que el país lleva encima como destino de turismo sexual.

De acuerdo a investigaciones de Unicef, en Colombia existen 55 mil víctimas de trata de personas que son menores. Las niñas entre los 12 y 14 años son las más vulnerables. Estas cifras ponen al descubierto la preocupante situación, por cuanto el país es considerado el cuarto de América Latina con mayor turismo sexual infantil.

Las ciudades principales se han convertido en epicentros del turismo sexual con niños, niñas, adolescentes y adultos. La Candelaria en Bogotá, el Parque Lleras de Medellín, la Ciudad Amurallada en Cartagena, la zona de Taganga en Santa Marta y el

Eje Cafetero, son algunos de los lugares en donde se demanda y ofrece el turismo sexual, una actividad que involucra a redes de trata y tráfico de personas, debido al carácter lucrativo del negocio.

Según cifras del Ministerio Público, en el 70.83% de territorios en Colombia, se ven casos de explotación sexual en menores de edad. Cifras desafortunadas respecto al cabal funcionamiento de las autoridades administrativas y policiales en la lucha contra este flagelo. En ese sentido, Cartagena sigue posicionándose como uno de los destinos sexuales predilectos de turistas nacionales y extranjeros, que ven en los cuerpos de mujeres, niños, niñas y adolescentes la satisfacción del placer, y de proxenetas que trafican con esto^{40,41}.

Estas ciudades son los principales destinos turísticos del país, lamentablemente también son los sitios en los que se detecta la comisión de delitos relacionados con proxenetismo, redes de prostitución infantil⁴²¹⁰, violencia sexual, trata y tráfico de menores, razón por la que las autoridades cada vez están más alerta para luchar contra estos. En ese sentido, la Policía Nacional ha hecho llamado a la comunidad para detectar a tiempo este tipo de asuntos.

Vale la pena resaltar que, según el propio ICBF, la tasa nacional de violencia contra niñas, niños y adolescentes cerró el año 2023 en 247,73, muy por encima de la meta de 198,50 fijada por el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2022-2026, lo que confirma que el país está lejos de cumplir sus propias metas de protección a la infancia.

Por lo anterior, se considera necesario entregar un instrumento legal que permita a las autoridades administrativas, del nivel nacional y territorial, la financiación y puesta en marcha de políticas públicas estatales con enfoque distrital, eficientes y eficaces, que tengan por objeto la prevención y erradicación de todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y

⁴⁰ Según el Portal El Tiempo, el 11 de octubre de 2014, las autoridades en Cartagena, en colaboración con agentes encubiertos de los Estados Unidos, ejecutaron operativos contra redes de explotación sexual de menores, donde se encontraron sesenta (60) jóvenes, que iban a ser entregados a un presunto grupo de turistas para explotación sexual. Visto en <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/explotacion-sexual-de-ninos-operativo-en-cartagena-que-inspiro-sound-of-freedom-790384> (Recuperado el 6 de diciembre de 2023, a las 14:00 h).

⁴¹ Cuenta de ello, se vio reflejado en la película “*Sound of Freedom*”, basada en hechos reales —fuente indirecta—. Visto en <https://www.tokyvideo.com/es/video/sonido-de-libertad-en-latino-hd-sound-of-freedom> (Recuperado el 8 de diciembre de 2023, a las 19:30 h).

⁴² Según el Ministerio de Defensa Nacional (Radicado número RS20231013120108 del 13 de octubre de 2023), en Cartagena de Indias por Demanda de Explotación Sexual Comercial de Persona Menor de 18 años (artículo 217A del Código Penal), se tiene registrado como cifras oficiales en el año 2016, 30 casos; en 2017, 33 casos; en 2018, 41 casos; en 2019, 45 casos; en 2020, 15 casos; en 2021, 15 casos; en 2022, 10 casos; y en lo corrido del 2023, 6 casos. Esto, sin contar los respectivos subregistros.

adolescentes en Cartagena de Indias, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO:

El proyecto se compone de cinco (5) títulos contentivos de diecinueve (19) artículos, así:

El título primero, contentivo de los artículos 1 y 2, desarrolla el objeto y las definiciones del proyecto.

El título segundo, contentivo de los artículos 3° al 10, crea el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, se desarrolla su objeto, el órgano de dirección, sus funciones, su duración, el régimen de contratación, el origen de sus fondos y/o financiación, el plan de choque a realizar y la potestad reglamentaria del Gobierno nacional para ponerlo en funcionamiento.

El título tercero, contentivo de los artículos 11 y 12, desarrolla la contribución parafiscal para la promoción del turismo, para lo cual se efectúan unas modificaciones a la Ley 300 de 1996, con lo cual, entre otras, se busca tener una fuente de financiación al fondo del cual trata este proyecto.

El título cuarto, contentivo de los artículos 13 a 18, desarrolla medidas para la mitigación de la trata, el tráfico y violencia sexual en niños, niñas y adolescentes, así, se dispone la implementación de políticas públicas de Estado con enfoque distrital necesarias para prevenir y erradicar todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, en especial aquellas relacionadas con la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores de 18 años. Desarrolla igualmente, los programas y protocolos de prevención y mitigación de estos delitos; certificación de cumplimiento y sellos; redes de apoyo; y consecuencias jurídicas sancionatorias para establecimientos adscritos al sector turismo que no observen las políticas de prevención y erradicación (cancelación de registros).

Finalmente, el título quinto, el cual desarrolla el artículo 19, establece la vigencia y derogatoria de la ley.

5. IMPACTO FISCAL:

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que dispone que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”, se observa que es una exigencia que se traduce en la obligación de incluir, tanto en la exposición de motivos como en las ponencias de trámite, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional prevista para su financiación.

Se debe precisar que el presente proyecto de ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo. Debido a esto, el proyecto de ley no representa ningún gasto adicional para la nación. Las consideraciones sustentadas en la pertinencia

del proyecto y su justificación legal y constitucional, aportan argumentos que dan cuenta de esto. En todo caso, es relevante mencionar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-911 de 2007, puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

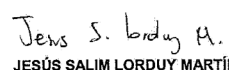
6. CONFLICTO DE INTERESES:

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático


JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

CONTENIDO

Gaceta número 1128 - miércoles, 26 de agosto de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 143 de 2026
Cámara, por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Fronterizo, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas.1

Proyecto de Acto Legislativo número 196 de 2026
Cámara, por el cual se adicionan disposiciones a los artículos 122 y 179 de la Constitución Política de Colombia para reglamentar la rehabilitación de derechos políticos.6

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 224 de 2026 Cámara, por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario - Impuestos Saludables.8

Proyecto de Ley número 225 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Santa Marta, Medellín, Bogotá y Cali, y se dictan otras disposiciones.17