Check Point Threat Extraction secured this document Get Original

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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 - Nº 1227 Bogotá, D. C., miércoles, 9 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 24 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 LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se incluye al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de excepciones al Impuesto sobre las Ventas (IVA) aplicable a los departamentos de la región amazónica y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 283 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se incluye al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de excepciones al Impuesto sobre las Ventas (IVA) aplicable a los departamentos de la región amazónica y se dictan otras disposiciones.*

Reciba un cordial saludo, doctor Sánchez:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el siguiente Proyecto de Ley número 283 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se incluye al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de excepciones al Impuesto sobre las Ventas (IVA) aplicable a los departamentos de la región amazónica y se dictan otras disposiciones* .

Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5ª de 1992, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República Partido
Político MIRA

MARITZA ALVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido
Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE
Senador de la República Partido
Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República Partido
Político MIRA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2026

por medio de la cual se incluye al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de excepciones al Impuesto sobre las Ventas (IVA) aplicable a los departamentos de la región amazónica y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto incluir al departamento del Caquetá en el régimen de exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) previsto en el numeral 13 del artículo 424 y el numeral 6 del artículo 477 del Estatuto Tributario, del cual son beneficiarios actualmente los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario Nacional, el cual quedará así:

13. El consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción que se introduzcan y comercialicen a los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada **y Caquetá**, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento. El Gobierno nacional reglamentará la materia para garantizar que la exclusión del IVA se aplique en las ventas al consumidor final.

Artículo 3°. Modifíquese el primer inciso del numeral 6 del artículo 477 del Estatuto Tributario Nacional, el cual quedará así:

6. Las bicicletas y sus partes; motocicletas y sus partes y motocarros y sus partes, que se introduzcan y comercialicen en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Caquetá, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento y las motocicletas y motocarros sean registrados en el departamento. También estarán exentos los bienes indicados anteriormente que se importen al territorio aduanero nacional y que se destinen posteriormente exclusivamente a estos departamentos.

Artículo 4°. ***Informe de evaluación.*** El Gobierno nacional presentará al Congreso de la República, de manera anual, dentro de los tres (3) primeros meses de cada vigencia fiscal, un informe de evaluación sobre el impacto fiscal, económico y social de los beneficios establecidos en la presente ley.

Artículo 5°. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA

MARITZA MARTÍNEZ BARRERA
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2026

por medio de la cual se incluye al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de excepciones al Impuesto sobre las Ventas (IVA) aplicable a los departamentos de la región amazónica y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene por objeto incluir al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) previsto en el numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario Nacional, del cual son actualmente beneficiarios los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada; esto, en atención a que Caquetá comparte con dichos departamentos las condiciones de aislamiento geográfico, dependencia de corredores únicos de abastecimiento y marginalidad económica que originalmente justificaron la creación de este régimen.

Con esta modificación, los bienes de consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo, medicamentos de uso humano o veterinario y materiales de construcción que se introduzcan y comercialicen dentro del departamento del Caquetá, con destino exclusivo al consumo dentro del mismo, quedarán excluidos del IVA, así como la exención de este tributo en bicicletas y sus partes, motocicletas y sus partes y motocarros y sus partes, que se introduzcan y comercialicen en los mismos términos en que hoy operan para los demás departamentos amazónicos cobijados por la norma.

II. CONTEXTO TERRITORIAL Y DE CONECTIVIDAD

El Caquetá integra la Amazonía colombiana[1]. Se localiza en el noroccidente amazónico, en la transición entre el piedemonte de la cordillera Oriental y la llanura selvática, y limita con Meta, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Putumayo, Cauca y Huila. Su capital, Florencia, a 242 metros sobre el nivel del mar, es el punto de enlace entre la región andina y la amazónica; dista por carretera del orden de 233 a 244 kilómetros de Neiva, la capital más próxima, y del orden de 535 a 550 kilómetros de Bogotá, principal centro nacional de producción y distribución, según los calculadores de ruta consultados y sujeto a validación contra la cartografía oficial del Invías[2].

El territorio es mayoritariamente amazónico[3], con población rural dispersa asentada sobre los ríos y el piedemonte, y está conformado por dieciséis municipios que integran, en su totalidad y junto con Algeciras (Huila), la subregión PDET Cuenca del

1 SIAT-AC. Estudio Región Amazonía. Recuperado de: https://siatac.co/la-amazonia-colombiana/ y https://www.sinchi.org.co/division-politico; La región Amazonía Político Administrativa "Comprende los territorios completos de seis departamentos: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, y una fracción de los siguientes cuatro: Vichada (sur del municipio de Cumaribo); Meta (territorio completo de La Macarena y fracción de los municipios de Mapiripán, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa); Cauca (fracción del municipio de San Sebastián y el territorio completo de Piamonte y Santa Rosa); y Nariño (fracción de los municipios de Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Potosí y Puerres). El área total de la región es de 483.163 km^2".

2 Invías (2026) Sistema de Información vial. Recuperado de: https://hermes2.invias.gov.co/SIV/

3 SINCHI (2016, pág 24). La región Amazonía Político-administrativa comprende los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés; fracciones de Vichada y Meta. Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana, 2015 / Carlos Ariel Salazar Cardona, Elizabeth Riaño Umbarila. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "sinchi". 2016. Página 24.

Caguán y Piedemonte Caqueteño[4], reconocimiento estatal de su condición de territorio de máxima afectación por el conflicto armado.

El abastecimiento terrestre del departamento depende de un único corredor vial pavimentado (Florencia–Altamira, con empalme a la ruta nacional 45 por Garzón y Neiva), que cruza la cordillera Oriental por un paso de montaña expuesto a niebla, derrumbes y cierres, sin ruta alterna pavimentada.

Adicionalmente el departamento comprende municipios cuya geografía hace más agudo el efecto del impuesto sobre los precios. El caso extremo es Solano: con 43.112 km² es el municipio más extenso del Caquetá y el segundo más extenso de Colombia -abarca cerca de la mitad del territorio departamental y supera la superficie de Suiza- y carece de vía carreteable de acceso: desde Florencia solo se llega por un tramo pavimentado de unos 15 kilómetros hasta Puerto Arango y, desde allí, por navegación fluvial por los ríos Orteguaza y Caquetá hasta la cabecera municipal, en un recorrido total cercano a los 170 kilómetros[5].

La condición fluvial de Solano no es una carencia transitoria de infraestructura, sino una determinante climática y geográfica. El piedemonte amazónico es una de las zonas más lluviosas del país: según Ideam, Florencia –sector Larandia, cerca de Puerto Arango– registra una precipitación media anual cercana a los 3.966 milímetros, con lluvias en todos los meses del año[6], condición que encarece extraordinariamente la construcción y el mantenimiento de vías y explica que cerca de la mitad del territorio departamental carezca aún de acceso carreteable, así como las. El abastecimiento depende, entonces, de ríos cuyos niveles fluctúan a lo largo del año –monitoreados diariamente por el Ideam en sus boletines hidrológicos del área del Amazonas[7]–, de manera que en temporadas de aguas bajas las embarcaciones reducen su carga y el flete se eleva. El sobreprecio que paga el consumidor de Solano es, por tanto, estructural y permanente, y el IVA, al liquidarse sobre precios que ya incorporan ese flete, convierte una desventaja geográfica causando una mayor carga tributaria nominal para los territorios más aislados. La exclusión propuesta no subsidia una ineficiencia: corrige una inequidad territorial de origen climático.

En un mercado que se abastece exclusivamente por río -para el caso de solano y las poblaciones aledañas-, el flete fluvial encarece todos los bienes antes de que el IVA se cause y se margine sobre ese costo ya incrementado, de modo que el impuesto amplifica en estos municipios el sobreprecio que por sí solo las complejidades en materia de infraestructura vial para acceder al departamento, así como las demás circunstancias que describen la marginalidad económica del departamento.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

En Caquetá, más que determinante que es la distancia, es la estructura de la conectividad del territorio: todo bien que el departamento consume y no produce -vestuario, medicamentos, materiales de construcción, elementos de aseo y buena parte de los alimentos, así como las bicicletas, motocicletas y sus partes- paga el sobrecosto[8] de ese recorrido cordillerano[9], sobrecosto que se traslada al precio final que asume el consumidor caqueteño. Esta dependencia de corredor único con paso cordillerano es, en lo funcional, la misma condición de aislamiento que fundamenta el beneficio en los departamentos ya cubiertos: el gravamen del IVA opera en ellos, como aquí, sobre un precio previamente encarecido por la geografía, como una política necesaria para mejorar la productividad de la región[10].

La Encuesta Nacional Logística 2018 asigna a la infraestructura vial de la región Amazonía, que incluye al Caquetá, un puntaje de 1,73, inferior al promedio nacional[11]. Esto se debe principalmente

4 Decreto Ley 893 de 2017.

5 Superintendencia de Transporte, Delegatura de Puertos. (2022). Caracterización de la infraestructura, la operación portuaria y el transporte fluvial en Colombia. 8. Caquetá. Recuperado de: https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2022/Junio/Puertos_22/08.Caqueta.pdf - extensión de Solano de 43.112 km² (p. 21) y rutas fluviales autorizadas desde Puerto Arango hacia Solano por los ríos Orteguaza y Caquetá (Tabla 10, p. 32).

6 Ideam. Promedios climatológicos 1981–2010, estación Aeropuerto Gustavo Artunduaga Paredes (Florencia, Caquetá). Normales climatológicas estándar, Recuperado de: https://www.ideam.gov.co/file download/download/public/17585

7 *Ibidem*.

8 Ospina Serrano, M. A. (2024). Vulnerabilidad en la red de transporte nacional de Colombia: un enfoque intermodal para la evaluación de resiliencia y estrategias de mejora para el transporte de carga (Producto final, contrato de prestación de servicios DNP-OR-022-2024). Departamento Nacional de Planeación.

9 *Idem*. "Los escenarios de interrupción se enfocan en simular eventos adversos que afectan significativamente la operación de la red de transporte, como cierres viales, inundaciones o deslizamientos. Estos eventos, frecuentes en regiones montañosas y áreas con alta incidencia de fenómenos climáticos extremos, permiten evaluar la capacidad de la red para mantener la conectividad mediante el uso de rutas alternativas. En el modelo, estas simulaciones consideran la interrupción de corredores logísticos, midiendo el impacto en tiempos de viaje, costos de transporte y volúmenes de carga desviados.

El análisis de estos escenarios revela importantes brechas en la resiliencia de la red. En condiciones actuales, muchos corredores carecen de infraestructura redundante capaz de absorber los flujos desviados, resultando en incrementos significativos en tiempos y costos operativos.

(Resultado fuera de texto)

10 El Vichada, Guainía, Vaupés, Guaviare y Caquetá cuentan con una puntuación inferior a 4 sobre de 10 en el Índice Departamental de Competitividad, 2023 y por debajo de 20 sobre 100 del índice de innovación 2020. OECD (2024), Gráfica 3.6. de Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2024, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e61e16ad-es.

11 *Idem*. En una escala de 0 a 5, el índice general para Colombia se ubica en 2,71 puntos.

al mal estado de las vías no concesionadas en departamentos como Caquetá y Putumayo.

La vulnerabilidad de ese corredor no es una apreciación sino un registro oficial del INVÍAS[12]: de enero a octubre de 2025, **el Caquetá fue el cuarto departamento del país con mayor afectación por emergencias viales** (90 afectaciones, después de Boyacá con 111, Nariño con 109 y Santander con 96), y el tramo 2003, sector Orrapihuasi–Depresión El Vergel (Caquetá y Huila) -precisamente el acceso cordillerano del departamento- **fue el segundo corredor vial más afectado a nivel nacional con 44 afectaciones**, que llegó a registrar cierre total por novedad en puente (PR 20+0250) entre los cierres vigentes reportados[13] en ese lapso. El único acceso terrestre del departamento es, así, uno de los corredores más interrumpidos de Colombia según el propio Invías.

El contexto nacional agrava este análisis por la comparación entre los datos. Conforme al documento CONPES 4161, la baja calidad de la infraestructura de transporte en Colombia restringe la actividad económica, el comercio y la formación de cadenas de valor: según la Encuesta Nacional Logística implementada por el DNP[14], se encontró que las empresas consultadas expusieron que la **mayor barrera en su operación logística son los altos costos de transporte,** representando esta -barrera- el 44,9% en su costo logístico.

Como ejemplo de lo que se vive en el Departamento, se cita lo vivido en el municipio de Solano: todo bien esencial paga flete terrestre hasta el puerto y, además, flete fluvial hasta el consumidor –y sobre esa doble cadena de sobrecostos– se liquida el IVA[15]. Condiciones Idénticas, y en algunos aspectos más severas, que las de los municipios ribereños de los departamentos beneficiarios de esta medida.

El sobrecosto caqueteño es de estructura y opera en cascada[16]: el flete del recorrido cordillerano y, en el interior, el flete fluvial adicional, se incorpora a la base imponible del IVA, de modo que el impuesto del 19% se liquida sobre un precio que ya contiene el costo adicional causado por el aislamiento, el cual se carga al consumidor caqueteño haciendo que pague más por un mismo producto que un consumidor del interior del país; a ello se suma el componente del impuesto no recuperado en la cadena de comercialización, que se convierte en costo y presiona nuevamente el precio final. La exclusión interrumpe exactamente ese mecanismo. El propio legislador, en todo caso, ya dio por establecido el sobrecosto amazónico como fundamento del beneficio al crearlo y ampliarlo entre 2016 y 2019: lo que aquí se acredita es que el Caquetá comparte la estructura que lo produce.

En el departamento del Caquetá también se acreditan **circunstancias de marginalidad económica** al estar por debajo del promedio nacional: Florencia es una de las ciudades a nivel país con mayor informalidad laboral en su población ocupada[17] con un 57% según datos del trimestre abril-junio de 2026. En cuanto a vivienda propia, según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE[18], el Caquetá presenta uno de los menores porcentajes de hogares con este título -vivienda propia-, con el 28,2% frente al ponderado nacional de 38,1%. Asimismo, en la misma encuesta se tiene que el Caquetá cuenta con un 76,9% de la población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud **en el régimen subsidiado**, frente a un 55% nacional.

En cuanto a la medición de los indicadores de pobreza, el DANE ha realizado los siguientes estudios que dan cuenta de la necesidad de tomar medidas para aliviar cargas dinerarias a los habitantes del departamento.

- Para el año 2025, en cuanto a la medición de la pobreza[19] se estimó que la incidencia de la pobreza monetaria y de las personas en situación de pobreza[20] en Florencia es que el 37,1% de la

12 Invías – Informe Principal Espacio de Rendición de Cuentas Enero – Octubre 2025.

13 *Idem*. P. 58.

14 DNP (2018, Pág 94) Encuesta Nacional Logística 2018. Bogotá D.C.

15 *Idem*.

16 CONPES (2025) *Documento CONPES 4161. Declaración de importancia estratégica de los proyectos que hacen parte del programa Vías para la Paz*. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4161.pdf. El documento señala que «[la] inversión en carreteras y sistemas multimodales no solo reduce costos de transporte, sino que impulsa directamente el desarrollo económico y la competitividad global» (p. 16), con apoyo en Netirith, N. y Ji, M. (2022). Analysis of the Efficiency of Transport Infrastructure Connectivity and Trade. Sustainability, 14(15), 9613. https://doi.org/10.3390/su14159613. Asimismo, expone que «la evidencia muestra que **la baja calidad de la infraestructura de transporte en Colombia restringe la actividad económica, el comercio y la formación de cadenas de valor**» (p. 16). (Resaltado fuera de texto)

17 DANE (2026). *Boletín técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): empleo informal y seguridad social, trimestre abril–junio de 2026*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-abr-jun2026.pdf. El Gráfico 5 (p. 7) muestra que la proporción de población ocupada informal en Florencia fue del 57,0% en el trimestre abril–junio de 2026, superior al total nacional (54,5%)

18 DANE (2026, Pág 15). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Presentación de resultados*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/pres-ECV-2025.pdf. El gráfico «Porcentaje de hogares que viven en vivienda propia (%)»

19 DANE (2026). Boletín técnico. Pobreza monetaria en Colombia. Año 2025. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PM-2025.pdf.

20 DANE (2026) Incidencias de pobreza monetaria: el porcentaje de población que se encuentra en situación de pobreza, es decir, que el ingreso per cápita de la unidad de gasto es menor a la línea de pobreza. Ver Ficha Metodológica en https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/anex-GEIH-jun2026.xlsx

población se encuentra en esta situación, y el 11,7% de la población se encuentra en pobreza monetaria extrema[21].

• Asimismo, obsérvese que para el año 2025, según el Índice de Pobreza Multidimensional, el 86,0% de los hogares del Caquetá presentó privación por trabajo informal -es decir, contaba con al menos un ocupado sin afiliación a pensiones-, proporción que asciende al 97,5% en los centros poblados y el rural disperso[22].

En pobreza multidimensional, la incidencia fue de 13,9% frente a 11,5% nacional; la región Amazonía-Orinoquía, a la que pertenece el departamento, registró la incidencia regional más alta del país (20,3%); y el dato decisivo es la brecha interna: 24,2% en los centros poblados y rural disperso frente a 8,6% en las cabeceras, casi el triple[23].

Como el IVA sobre los productos de consumo necesarios para las familias con bajos ingresos pesa proporcionalmente más sobre los hogares de menores ingresos, la exclusión opera como instrumento directo de progresividad (artículo 363 constitucional) focalizado en la población rural. La identidad de circunstancias con los departamentos beneficiarios actuales es sustancial. Lo que se plantea es la similitud de condiciones y la concurrencia de los supuestos de hecho relevantes para la finalidad de la norma, esto es, circunstancias socioeconómicas que requieren de medidas por parte del Estado para propiciar la mejora en dichas condiciones: estar en la región amazónica, aislamiento funcional por corredor único, pobreza superior al promedio nacional y ruralidad dispersa con privación agravada.

Conforme al informe técnico de la Dirección de Vivienda Rural del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, elaborado con la ECV 2024, en departamentos como Vaupés, Guainía, Amazonas y Caquetá los niveles de déficit habitacional rural superan el 85%, llegando incluso al 100% en algunos casos, frente a un déficit rural nacional del 61,2% de los hogares[24]; y en visita oficial a Florencia, la Ministra de Vivienda reconoció públicamente que el Caquetá no ha sido favorecido con los programas de vivienda de los últimos veinte o treinta años. La exclusión abarata simultáneamente la vivienda nueva, el mejoramiento de la existente y la ejecución estatal.

Adicionalmente, la medida tiene un componente social ligado a la política de víctimas. El Registro Único de Víctimas asciende a 10.330.152 personas[25] y el Caquetá fue epicentro del conflicto armado: allí operó la zona de distensión de El Caguán (1998-2002), con centro en San Vicente del Caguán, y ocurrieron hechos notorios como el secuestro de la candidata presidencial Íngrid Betancourt (2002) y el secuestro y homicidio del gobernador Luis Francisco Cuéllar (2009).

La afectación, además, es actual: el departamento acumula 954 víctimas de minas antipersonal y San Vicente del Caguán, con 275, es uno de los cinco municipios más afectados del país[26]; la Defensoría del Pueblo mantiene advertido el riesgo de reclutamiento forzado de menores en Puerto Rico y El Doncello[27] y riesgos graves e inminentes de violaciones a los derechos humanos y al DIH en la actualidad; y en enero de 2026 el Caquetá registró 5.000 personas confinadas por dinámicas del conflicto, la cifra departamental más alta del país en ese mes[28]. En ese contexto, la Ley 1448 de 2011 –prorrogada hasta el 10 de junio de 2031 por la Ley 2078 de 2021– ordena acciones por parte del Estado que permitan el retorno sostenible y la estabilización socioeconómica de las víctimas. Una población víctima mayoritariamente rural, que retorna a un territorio donde la canasta básica, los medicamentos y los materiales para reconstruir la vivienda pagan el flete cordillerano más el IVA, encuentra en el propio sistema tributario una dificultad para su reparación y denota una carencia de acciones del Estado para propiciar condiciones dignas de vida y crecimiento económico. La exclusión propuesta es, por eso, una medida complementaria de la política de víctimas y de la implementación territorial del Acuerdo de Paz.

21 DANE (2026) Incidencias de pobreza monetaria extrema: el porcentaje de población que se encuentra en situación de pobreza extrema, es decir, que el ingreso per cápita de la unidad de gasto es menor a la línea de indigencia. Ver Ficha Metodológica en https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/anex-GEIH-jun2026.xlsx

22 DANE (2026, 14 de abril). Anexo departamental. Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2025 [hoja «Privaciones por hogar según variable, departamentos, 2018-2025»]. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/anex-PMultidimensional-Departamental-2025.xlsx.

23 DANE (2025). Encuesta de Calidad de Vida – ECV 2024, boletín técnico de pobreza multidimensional del 22 de abril de 2025.

24 Minvivienda (2026, marzo). Déficit habitacional rural en Colombia: estimación y análisis cuantitativo. Recuperado de: https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/informe-tecnico-deficit-habitacional-2025_1.pdf. Sección 3.4

25 UARIV. Registro único de víctimas. Recuperado de: https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/

26 Defensoría del Pueblo. (2025, 4 de abril). Minas antipersonal en Colombia: una amenaza latente para la vida y la paz. Recuperado de: https://www.defensoria.gov.co/-/minas-antipersonal-en-colombia-una-amenaza-latente-para-la-vida-y-la-paz, con estadísticas de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) desde 1990. Ver también https://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/estadisticas-de-victimas

27 Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas. (2020). Alerta Temprana 007-20, municipios de Puerto Rico y El Doncello (Caquetá). Recuperado de: https://alertastempranas.defensoria.gov.co

28 Defensoría del Pueblo. (2026, 28 de febrero). Cauca, Norte de Santander, Caquetá y Antioquia, los departamentos más afectados por desplazamiento y confinamiento [nota sobre el Boletín de Movilidad Humana de enero de 2026]. Recuperado de: Defensoría

Las condiciones socioeconómicas del departamento, se anexa también las dificultades en temas ambientales; por esto no puede faltar mencionar la dimensión ambiental, indicando que conforme al Ideam, en 2024 la deforestación nacional fue de 113.608 hectáreas y el Caquetá registró 25.263 hectáreas, el mayor registro departamental del año[29]; para 2025 la estimación ascendió a 30.414 hectáreas, nuevamente el primer lugar nacional, con el principal núcleo de detección temprana del cuarto trimestre en Cuemaní, entre San Vicente del Caguán y Cartagena del Chaira, en cercanías del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete[30]. Las causas identificadas –praderización con fines de acaparamiento, ganadería extensiva insostenible, cultivos de uso ilícito y expansión de la frontera agrícola– son economías que prosperan donde la economía lícita es cara y precaria. Abaratar los bienes esenciales lícitos en el departamento con mayor deforestación de Colombia reduce el costo de permanecer en la legalidad y disminuye la presión relativa de las economías ilegales: la ley es también un instrumento de la política de contención de la deforestación amazónica, la cual ha aumentado de forma significativa, siendo el Caquetá el departamento con mayor superficie deforestada y que mayor variación interanual para el periodo 2025 con un incremento de la deforestación en términos absolutos, con 5.151 ha adicionales respecto a 2024, al pasar de 25.263 ha de pérdida en 2024 a 30.414 ha en 2025, lo que representa un aumento del 20,4 %[31].

Esta medida se considera moderada y, adicionalmente, está disponible dentro del régimen existente: la simple exclusión no constituye la exención plena con impuestos descontables y devoluciones que el numeral 7 del artículo 477 otorga al Amazonas, sobre un universo acotado de bienes esenciales para una región, con destino exclusivo al consumo departamental y con la reglamentación de control ya vigente descrita en el numeral 5, de modo que la implementación no exige desarrollo normativo sustancialmente nuevo. Lo que se busca es que un departamento que hace parte de la región amazónica quede excluido de los beneficios tributarios que el legislador dio para esta región, sin comprender por qué el departamento del Caquetá está por fuera. La medida es adecuada al fin que persigue restablecer la igualdad de trato entre territorios amazónicos comparables y reducir el precio final de los bienes esenciales donde la geografía los encarece, fin que no solo no está prohibido por la Constitución, sino que ella misma ordena, conforme a los fundamentos del numeral 6.

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley consta de cinco (5) artículos, incluido el de vigencia.

El artículo 1° define el objeto de la ley: incluir al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) previsto en el numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario Nacional.

El artículo 2° modifica el numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario Nacional, incorporando al departamento del Caquetá dentro del listado de departamentos beneficiarios de la exclusión del IVA, en las mismas condiciones y frente a las mismas categorías de bienes -consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo, medicamentos de uso humano o veterinario y materiales de construcción, que hoy aplican para los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

El artículo 3° modifica el primer inciso del numeral 6 del artículo 477 del Estatuto Tributario Nacional, incorporando al departamento del Caquetá dentro del listado de departamentos beneficiarios de la exención del IVA, en las mismas condiciones frente las bicicletas y sus partes; motocicletas y sus partes y motocarros y sus partes, que se introduzcan y comercialicen en los departamentos que hoy se encuentran beneficiados como el Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

El artículo 4° establece la obligación del Gobierno nacional de presentar anualmente al Congreso de la República un informe de evaluación sobre el impacto fiscal, económico y social de los beneficios establecidos en la ley, como mecanismo de seguimiento y control político posterior a su entrada en vigor.

El artículo 5° fija la vigencia de la ley.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Antecedentes legislativos

El beneficio que esta ley extiende es el resultado de una serie de decisiones legislativas sucesivas y coherentes. La Ley 1819 de 2016 (artículo 175) estableció la exclusión del numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario para bienes esenciales introducidos y comercializados en departamentos amazónicos, incluyendo solo a departamentos como (Amazonas, Guainía y Vaupés) con destino exclusivo al consumo departamental. La Ley 1943 de 2018 amplió el perímetro incorporando a los departamentos de **Guaviare y Vichada**. La Ley 1955 de 2019 (artículo 273) adicionó el numeral 6 al artículo 477, consagrando como exentas del impuesto -tarifa cero con derecho a impuestos descontables- la introducción y comercialización de bicicletas y sus partes, motocicletas y sus partes y motocarros y sus partes en los departamentos de **Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada**, bajo la condición de destino exclusivo al consumo departamental y de registro de las motocicletas y motocarros en el respectivo departamento, en

29 Ideam (2025) Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, resultados del monitoreo de la deforestación del año 2024, presentados el 31 de julio de 2025.

30 Ideam (2025) Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, informe de actualización de cifras de deforestación del año 2025, presentado el 31 de julio de 2026; Boletines de Detección Temprana de Deforestación, cuarto trimestre de 2025.

31 Ideam (2025) Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC). *Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia. Resumen ejecutivo de resultados — año 2025*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales,

reconocimiento de que en los territorios amazónicos estos medios de transporte son herramientas de trabajo y no bienes suntuarios. Y la Ley 2010 de 2019 reorganizó el régimen: su artículo 1° fijó el texto vigente del numeral 13 hoy circunscrito a Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada y su artículo 12 adicionó el numeral 7 al artículo 477, elevando al departamento del Amazonas a la exención plena de las mismas cinco categorías de bienes, sujeta a requisitos de sociedad domiciliada, facturación electrónica y documento de transporte.

La serie demuestra dos cosas: que el perímetro del beneficio ha sido móvil por decisión del propio legislador, y que su ampliación ha seguido -sin reexaminarlo- el molde de los "nuevos departamentos" descrito en el acápite III. La adición del Caquetá es el paso siguiente y más moderado de esa serie: extiende la exclusión, no la exención, del escalón inferior del régimen. **Fundamento constitucional**

i) Igualdad real y efectiva (artículo 13, Incisos 2° y 3°): la ley no crea un privilegio, sino que iguala territorios amazónicos en identidad sustancial de circunstancias, corrigiendo la asimetría descrita en el acápite III.

(ii) Protección especial de la producción de alimentos y del trabajador agrario (artículos 64 y 65): abaratar los bienes esenciales en un departamento de vocación rural materializa directamente estos mandatos.

(iii) Equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario (artículo 363), en armonía con el deber de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9): un tributo que grava la canasta básica sobre precios estructuralmente encarecidos por el aislamiento territorial se aparta de esos conceptos, y la exclusión los restaura.

(iv) Dirección de la economía (artículo 334): acceso efectivo de las personas de menores ingresos a los bienes básicos y desarrollo armónico de las regiones.

(v) Potestad impositiva del Congreso para establecer, modificar y suprimir tributos y sus elementos (artículos 150, numeral 12, y 338).

(vi) Unidad de materia (artículo 158): el proyecto de artículo sustancial único sobre una sola disposición tributaria la satisface en grado máximo.

El numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario (norma que se modifica) y los numerales 6 y 7 del artículo 477 (régimen conexo); los artículos 1.3.1.2.6 y 1.3.1.12.14 del Decreto número 1625 de 2016 (reglamentación operativa vigente); el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 (análisis de impacto fiscal, atendido en el acápite).

VI); la Ley 1448 de 2011, prorrogada hasta 2031 por la Ley 2078 de 2021 (estabilización socioeconómica y retorno sostenible de las víctimas, que esta ley complementa); y el Decreto Ley 893 de 2017 (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, cuya subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño comprende los dieciséis municipios del departamento).

La Corte Constitucional[32] declaró inexequible, por violación del principio de unidad de materia, una norma tributaria incluida en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, y anunció un escrutinio de mayor intensidad sobre las disposiciones del plan propias de las competencias ordinarias del Congreso, categoría a la que pertenecen las normas tributarias permanentes; en la misma providencia se recogió la posición según la cual modificar los elementos de un tributo *"es propio de una reforma tributaria y no de una ley de plan de desarrollo"*[33].

La ley ordinaria tributaria de artículo sustancial único es, por tanto, el vehículo idóneo y el de menor exposición al control de constitucionalidad. En cuanto al trámite: en la medida en que la exclusión pueda asimilarse a las leyes que decreten exenciones de impuestos nacionales, reservadas a la iniciativa del gobierno, se prevé su presentación por el Gobierno nacional o la obtención de su aval expreso durante el trámite, con lo cual el requisito queda satisfecho en cualquiera de las dos lecturas.

VI. IMPACTO FISCAL

Conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en todo proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios deberá hacerse explícito su impacto fiscal y establecer su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y en la exposición de motivos y en cada ponencia deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. Esta iniciativa no ordena gasto público directo: concede un beneficio tributario cuyo costo corresponde a la categoría de gasto tributario -una renuncia fiscal que se traduce en menor recaudo del IVA-, de modo que su cuantificación consiste en estimar el recaudo anual que el fisco dejaría de percibir por las operaciones sobre los bienes del numeral 13 destinadas al consumo dentro del Caquetá, y su financiación no exige la creación de una renta nueva sino la verificación de su compatibilidad con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo, en cuyo anexo de gasto tributario ya se registra el costo del régimen vigente.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-502 de 2007 (Sala Plena, 4 de julio de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, expediente PE-028), fijó el alcance de la disposición: los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 *"deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley"*, sin que puedan interpretarse en un sentido que cree *"barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa" ni "un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda",* pues en ese proceso de racionalidad *"la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la*

32 La Corte Constitucional, en la Sentencia C-244 de 2025 (Sala Plena, 11 de junio de 2025, M. P. Miguel Polo Rosero, expediente D-16178).

33 Sentencia C-161 de 2022.

experticia en materia económica". Esta doctrina ha sido reiterada de manera consistente, entre otras, en las sentencias C-731 de 2008, C-441 de 2009, C-373 de 2010 y C-625 de 2010. En consecuencia, la presente iniciativa satisface su carga valorando las incidencias fiscales con la información y las herramientas a su alcance -como se hace en este acápite-, gestionando la cifra oficial ante la autoridad que la produce y quedando abierta a que el Ministerio de Hacienda, si estima erróneos los estimativos, concurra al trámite con la sustentación técnica que la jurisprudencia le exige.

Cuatro elementos delimitan el orden de magnitud del costo y evitan su sobreestimación. Primero, el universo del beneficio es acotado: cinco categorías de bienes, con destino exclusivo al consumo dentro del departamento, y con los controles antifiltración del Decreto número 644 de 2020, incluida la regla de que la venta o el traslado del bien fuera del departamento causa el impuesto, de modo que el costo se circunscribe al consumo interno efectivo del Caquetá. Segundo, la referencia poblacional: los 433.247 habitantes del Caquetá, conforme a las proyecciones de población del DANE, representan aproximadamente 1,3 veces la población conjunta de los cuatro beneficiarios actuales (del orden de 335.000 habitantes), relación que opera como cota gruesa de escalamiento del gasto tributario ya registrado para el régimen vigente, ajustable por los niveles de ingreso y consumo per cápita departamentales conforme a la ECV y las cuentas departamentales del DANE. Tercero, la depuración indispensable: buena parte de los alimentos de la canasta básica y la generalidad de los insumos agropecuarios ya están excluidos o exentos del IVA con alcance nacional, por lo que el costo incremental real de la medida se concentra en el vestuario, los elementos de aseo, los medicamentos gravados y los materiales de construcción; aplicar la tarifa plena sobre todo el consumo departamental de las cinco categorías conduciría a una sobreestimación grosera. Cuarto, existen efectos compensatorios no cuantificados en esta justificación, pero relevantes para la ponderación: los requisitos de factura, RUT y matrícula mercantil del régimen inducen formalización del comercio local -con los ingresos tributarios correlativos en renta e industria y comercio-, y el abaratamiento de la economía lícita reduce las presiones de gasto público asociadas a la atención de las crisis humanitarias y ambientales del departamento.

VII. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar que no se evidencian criterios guía en los que se podría configurar conflictos de intereses; sin embargo, pueden existir causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1° antes mencionado, se encuentran:

- **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;
- **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el
- **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".

De los honorables Congresistas,



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 284 DE 2026

por medio de la cual se modifica el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019.

Bogotá, D. C.

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

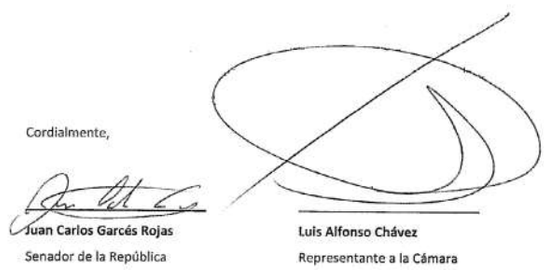
Referencia. Radicación Proyecto de Ley número 284 de 2026, *por medio de la cual se modifica el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019.*

Apreciado doctor:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos

139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley número 284 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019.*

Cordialmente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 284 DE 2026

por medio de la cual se modifica el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019.

Artículo 1°. *Objeto*.

El proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019 para garantizar que los municipios o distritos donde se ubican aeropuertos concesionados mantengan el veinte por ciento (20%) de los ingresos por concepto de contraprestación aeroportuaria, cuando la operación del aeropuerto pase a ser asumida por la Aeronáutica Civil. **Artículo 2°. *Modifíquese el Artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:* ARTÍCULO 151. CONTRAPRESTACIONES AEROPORTUARIAS.** En los contratos de concesión o de Asociación Público Privada, suscritos o que se suscriban, que tengan por objeto la construcción, mejoramiento o rehabilitación y/o la operación de uno o varios aeropuertos de propiedad de entidades del orden nacional en los que se establezca una contraprestación a favor del concedente, el veinte por ciento (20%) del total de la contraprestación se trasladará a los municipios y/o distritos en los que se encuentren ubicados los correspondientes aeropuertos objeto de la concesión, en el caso que una concesión incluya varios aeropuertos, los recursos se distribuirán entre los municipios donde operan, de acuerdo a su participación en el total de pasajeros movilizados por la concesión. En los casos que la operación de los aeropuertos esté en concesión y pasa a estar a cargo de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, la Agencia Nacional de Infraestructura, o la entidad que haga sus veces, los municipios y/o distritos en los que se encuentren ubicados los correspondientes aeropuertos recibirán una compensación igual al veinte por ciento (20%) del total de los ingresos recibidos. Estos recursos serán destinados por la entidad territorial correspondiente, a la construcción y/o mejoramiento de las vías, la construcción y/u operación de infraestructuras de servicios conexos al de transporte público y la implementación y/u operación de sistemas de transporte público colectivo o masivo que den acceso y mejoren la conectividad del aeropuerto correspondiente. Del ochenta por ciento (80%) restante de la contraprestación a trasladarse, se descontará la contraprestación establecida en el artículo 308 de la Ley 1955 de 2019, para gastos de funcionamiento de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil y la Agencia Nacional de Infraestructura, o las entidades que hagan sus veces.

Parágrafo. En el caso en que un aeropuerto se encuentre en más de un municipio o en varias entidades territoriales, los recursos de la contraprestación se distribuirán en función de la proporción de área de cada entidad territorial respecto al área total de cada aeropuerto, incluyendo áreas concesionadas y no concesionadas. El área total del respectivo aeropuerto será informada por la Aerocivil.

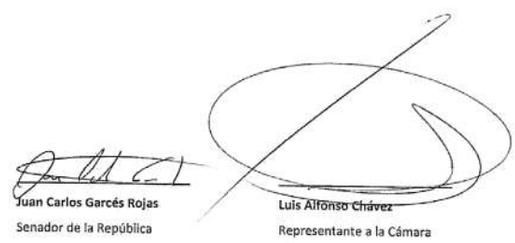
Parágrafo Transitorio. Las disposiciones contenidas en el presente artículo aplicarán en aquellos casos en los que los aeropuertos hayan pasado de estar en concesión a estar a cargo de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, la Agencia Nacional de Infraestructura, o la entidad que haga sus veces, dentro de los 4 años anteriores a la promulgación de la presente ley, no obstante, los beneficios económicos derivados de la compensación territorial prevista en el presente artículo se aplicarán exclusivamente respecto de las operaciones que se causen con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

En ningún caso la entrada en vigencia de la presente ley dará lugar al reconocimiento, reposición, liquidación o giro de sumas correspondientes a períodos anteriores a su vigencia ni a vigencias fiscales fenecidas.

Artículo 3°. *Vigencia*.

La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

El proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019 para garantizar que los municipios o distritos donde se ubican aeropuertos concesionados mantengan el veinte por ciento (20%) de los ingresos de contraprestación aeroportuaria, cuando la operación del aeropuerto pase a ser asumida por la Aeronáutica Civil.

2. Consideraciones

El transporte aéreo es un factor clave para el desarrollo regional y la competitividad nacional. Según datos de la Aeronáutica Civil, Colombia tiene 590 aeropuertos y aeródromos, distribuidos a lo

largo del territorio nacional. Dada esa importancia, la Constitución y la ley han reconocido que el transporte aéreo es un servicio público esencial, que debe prestarse de manera ininterrumpida en condiciones de eficiencia y calidad.

Durante los últimos años, Colombia ha incrementado la cobertura y el número de pasajeros movilizados en el territorio nacional, es así como durante el 2024 se movilizaron 56.560.000 pasajeros por todas las terminales aéreas de Colombia, representando un incremento de 7.097.000 en comparación con el año 2023; lo que en términos porcentuales indica una variación año a año del 14,3% [1].



	2023	2024	VAR. ABSOLUTA 2024 - 2023	VARIACIÓN % 2024 - 2023
TOTAL PERIODO	49.463.000	56.560.000	7.097.000	14,3%
Internacionales	19.722.000	23.233.000	3.511.000	17,8%
Domésticos	29.741.000	33.327.000	3.586.000	12,1%

De igual forma, el aumento se presenta en los aeropuertos que se encuentran bajo concesión, pues, en los 15 aeropuertos concesionados, durante los primeros tres meses del año 2025, se movilizaron más de 20,9 millones de pasajeros, pasando de movilizar más de 77 millones de pasajeros en 2022 a 85 millones en 2024[2].

Actualmente, el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019 establece que, en los contratos de concesión en la operación de aeropuertos, el 20% del total de la contraprestación se traslada a los municipios donde se encuentra ubicado el respectivo aeropuerto.

Dicha contraprestación es fundamental tanto para los municipios, como para la continua prestación del servicio aéreo en condiciones de eficiencia y calidad, toda vez que los recursos que reciben los municipios por concepto de contraprestación aeroportuaria están destinados, de acuerdo con lo que establece la ley, a tres fines fundamentales:

- La construcción y/o mejoramiento de las vías de acceso al aeropuerto.
- La construcción y/u operación de infraestructuras de servicios conexos al transporte público como paraderos, terminales de buses, cicloinfraestructura, entre otros.
- La implementación y/u operación de sistemas de transporte público colectivo o masivo que mejoren la conectividad del aeropuerto correspondiente con el municipio o región.
- Entre otros.

Estos recursos provenientes de la contraprestación permiten inversiones que favorecen a los pasajeros y a la eficiencia del transporte, pero también dinamizan la economía local, reducen los tiempos de desplazamiento y mejoran la calidad de vida de los habitantes del municipio y la región. De igual forma, estas inversiones permiten cerrar brechas de infraestructura y atender las necesidades de los municipios, los cuales, sin estos recursos, no podrían garantizar su desarrollo y construcción, ni podrían competir en igualdad de condiciones con otros municipios en el resto del país.

A pesar de lo anterior, el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019 no prevé qué sucede en los casos en los que, terminado el contrato de concesión, la operación es asumida por la Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, generando un desbalance económico en aquellos municipios que, intempestivamente, dejan de percibir dichos recursos.

Sin estos recursos, los municipios receptores de los departamentos dejan de percibir recursos que para ellos resultan fundamentales para dinamizar la economía local, el desarrollo de la infraestructura, el turismo y la competitividad a nivel nacional e internacional.

Es cierto que, al ser un servicio público esencial, bajo ninguna circunstancia debe interrumpirse la prestación del servicio aéreo, incluso en los casos en los que acaba la concesión y la operación pasa a estar a cargo de La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces.

No obstante, esta situación, no debe generar un desequilibrio financiero para aquellos municipios receptores que, de un momento a otro, dejan de recibir esta compensación. Para solucionar esta problemática, la iniciativa busca adicionar una disposición en la que se dispone qué sucede en aquellos casos en los que un aeropuerto está concesionado y pasa a estar a cargo de la Aeronáutica Civil, de modo tal que los municipios conserven los ingresos correspondientes a la compensación aeroportuaria, incluso cuando la operación pasa a estar a cargo de la entidad estatal encargada.

3. Contenido de la iniciativa

La iniciativa cuenta con tres artículos, los cuales disponen:

Artículo 1°. ***Objeto del proyecto.***

Artículo 2°. Modifica el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, garantizando que los municipios o distritos donde se ubican aeropuertos concesionados mantengan el veinte por ciento (20%) de los ingresos por concepto de contraprestación aeroportuaria, cuando la operación del aeropuerto pase a ser asumida por la Aeronáutica Civil.

[1] Aeronáutica Civil 2024. https://www.aerocivil.gov.co/prensa/noticias/Pages/2024_-Record-historico-en-pasajeros-y-carga-aerea-desde-y-hacia-El-Pais-de-la-Belleza.aspx

[2] Aeronáutica Civil 2025. https://www.ani.gov.co/mas-de-209-millones-de-pasajeros-se-movilizaron-por-los-15-aeropuertos-concesionados-cargo-de-la-ani#:~:text=Cabe%20destacar%20que%20las%20terminales,cifra%20r%C3%A9cord%20para%20 el%20pa%C3%ADs

Artículo 3°. ***Vigencia.***

4. Cambios en la legislación

Legislación actual	Texto propuesto
Artículo 151 de la Ley 2010 **ARTÍCULO 151. CONTRAPRESTACIONES AEROPORTUARIAS.** En los contratos de concesión o de Asociación Público Privada, suscritos o que se suscriban que tengan por objeto la construcción, mejoramiento o rehabilitación y/o la operación de uno o varios aeropuertos de propiedad de entidades del orden nacional en los que se establezca una contraprestación a favor del concedente, el veinte por ciento (20%) del total de la contraprestación se trasladará a los municipios y/o distritos en los que se encuentren ubicados los correspondientes aeropuertos objeto de la concesión, en el caso que una concesión incluya varios aeropuertos, los recursos se distribuirán entre los municipios donde operan, de acuerdo a su participación en el total de pasajeros movilizados por la concesión. Estos recursos serán destinados por la entidad territorial correspondiente, a la construcción y/o mejoramiento de las vías, la construcción y/u operación de infraestructuras de servicios conexos al de transporte público y la implementación y/u operación de sistemas de transporte público colectivo o masivo que den acceso y mejoren la conectividad del aeropuerto correspondiente. Del ochenta por ciento (80%) restante de la contraprestación a trasladarse se descontará la contraprestación establecida en el artículo 308 la Ley 1955 de 2019, para gastos de funcionamiento de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil y la Agencia Nacional de Infraestructura, o las entidades que haga sus veces. **Parágrafo**. En el caso en que un aeropuerto se encuentre en más de un municipio o en varias entidades territoriales, los recursos de la contraprestación se distribuirán en función de la proporción de área de cada entidad territorial respecto al área total de cada aeropuerto, incluyendo áreas concesionadas y no concesionadas. El área total del respectivo aeropuerto será informada por la Aerocivil.	**ARTÍCULO 151. CONTRAPRESTACIONES AEROPORTUARIAS.** En los contratos de concesión o de Asociación Público Privada, suscritos o que se suscriban que tengan por objeto la construcción, mejoramiento o rehabilitación y/o la operación de uno o varios aeropuertos de propiedad de entidades del orden nacional en los que se establezca una contraprestación a favor del concedente, el veinte por ciento (20%) del total de la contraprestación se trasladará a los municipios y/o distritos en los que se encuentren ubicados los correspondientes aeropuertos objeto de la concesión, en el caso que una concesión incluya varios aeropuertos, los recursos se distribuirán entre los municipios donde operan, de acuerdo a su participación en el total de pasajeros movilizados por la concesión. **En los casos que la operación de los aeropuertos esté en concesión y pase a estar a cargo de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, la Agencia Nacional de Infraestructura, o la entidad que haga sus veces, los municipios y/o distritos en los que se encuentren ubicados los correspondientes aeropuertos recibirán una compensación igual al veinte por ciento (20%) del total de los ingresos recibidos.** Estos recursos serán destinados por la entidad territorial correspondiente, a la construcción y/o mejoramiento de las vías, la construcción y/u operación de infraestructuras de servicios conexos al de transporte público y la implementación y/u operación de sistemas de transporte público colectivo o masivo que den acceso y mejoren la conectividad del aeropuerto correspondiente. Del ochenta por ciento (80%) restante de la contraprestación a trasladarse se descontará la contraprestación establecida en el Artículo 308 la Ley 1955 de 2019, para gastos de funcionamiento de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil y la Agencia Nacional de Infraestructura, o las entidades que haga sus veces. **Parágrafo**. En el caso en que un aeropuerto se encuentre en más de un municipio o en varias entidades territoriales, los recursos de la contraprestación se distribuirán en función de la proporción de área de cada entidad territorial respecto al área total de cada aeropuerto, incluyendo áreas concesionadas y no concesionadas. El área total del respectivo aeropuerto será informada por la Aerocivil. **Parágrafo Transitorio. Las disposiciones contenidas en el presente artículo aplicarán en aquellos casos en los que los aeropuertos hayan pasado de estar en concesión a estar a cargo de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, la Agencia Nacional de Infraestructura, o la entidad que haga sus veces, dentro de los 4 años anteriores a la promulgación de la presente ley, no obstante, los beneficios económicos derivados de la compensación territorial prevista en el presente artículo se aplicarán exclusivamente respecto de las operaciones que se causen con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.**

Legislación actual	Texto propuesto
	En ningún caso la entrada en vigencia de la presente ley dará lugar al reconocimiento, reposición, liquidación o giro de sumas correspondientes a períodos anteriores a su vigencia ni a vigencias fiscales fenecidas.

5. Antecedentes

El artículo 151 fue incorporado a la legislación nacional mediante la Ley 2010 de 2019. En el texto original se dispuso el traslado del 20% de la contraprestación a los municipios.

Posteriormente, el mencionado artículo fue modificado en dos ocasiones, inicialmente mediante la Ley 2277 de 2022 y posteriormente, por medio de la Ley 2294 de 2023.

6. Impacto fiscal

Al respecto del impacto fiscal, es pertinente tener en cuenta que la honorable Corte Constitucional en su jurisprudencia ha mencionado que:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, (...). El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato, como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio, el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo".

Adicionalmente, en Sentencia C-911 de 2007, la Corte Constitucional ha señalado que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

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

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el cuerpo del proyecto de ley se prevé la aplicación retroactiva de las medidas allí propuestas, durante el trámite legislativo y oportunamente se ha de solicitar al Ministerio de Hacienda su concepto sobre el proyecto.

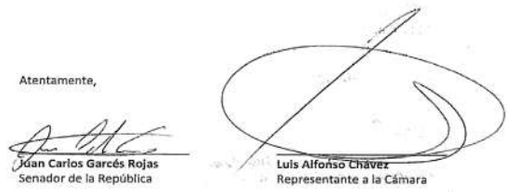
7. Conflicto de intereses

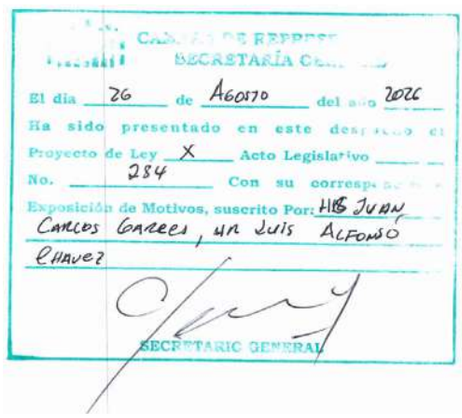
De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés, por cuanto el contenido de esta iniciativa legislativa es impersonal, general y abstracto y no puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que impida participar de la discusión y votación de este proyecto de ley.

No obstante, de acuerdo con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, es deber de cada congresista declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones, por lo anterior, si un congresista considera que incurre en algún

conflicto de interés, deberá declararlo y ponerlo a consideración de la corporación.

Atentamente,





* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2026

por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026 para incluir una infracción aduanera que prohíba la importación o exportación de bienes, productos o mercancías hacia y desde territorio aduanero nacional, que hayan sido extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados a partir de trabajo forzoso u obligatorio y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2026

Señores,

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS

Presidente

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

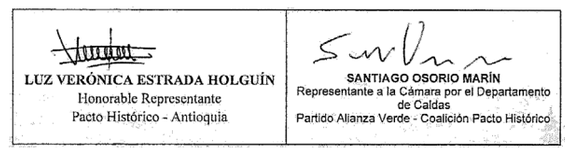
Ciudad.

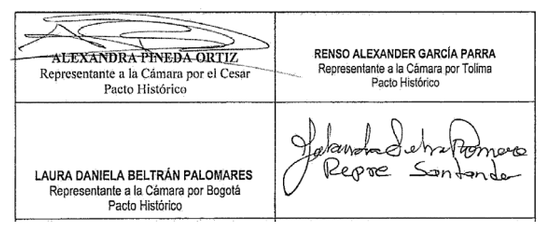
Referencia: Radicación de Proyecto de Ley número 286 de 2026.

En nuestra calidad de Congresistas del Honorable Congreso de la República, radicamos el presente Proyecto de Ley número 286 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026 para incluir una infracción aduanera que prohíba la importación o exportación de bienes, productos o mercancías hacia y desde territorio aduanero nacional, que hayan sido extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados a partir de trabajo forzoso u obligatorio y se dictan otras disposiciones* y que tiene como objeto establecer una infracción aduanera a partir de la prohibición de la importación al territorio aduanero nacional, de bienes, productos o mercancías que hayan sido, total o parcialmente, extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados mediante la implementación de trabajo forzoso u obligatorio.

En atención a lo anterior, ponemos a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución. Adjunto se encuentra original en formato digital PDF con firmas y una copia en formato Word.

Cordialmente,





PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026 para incluir una infracción aduanera que prohíba la importación o exportación de bienes, productos o mercancías hacia y desde territorio aduanero nacional, que hayan sido extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados a partir de trabajo forzoso u obligatorio y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026 para incluir una infracción aduanera que prohíba la importación o exportación de bienes, productos o mercancías hacia y desde territorio aduanero nacional, que hayan sido extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados a partir de trabajo forzoso u obligatorio.

Artículo 2°. ***Modificación del artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026.*** Modifíquese el artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026 en el sentido de adicionar el subnumeral 15.2.1.7 al numeral 15.2.1. del artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 15. INFRACCIONES ADUANERAS Y SANCIONES APLICABLES.

Las conductas sancionables que a continuación se relacionan se aplicarán al usuario aduanero que incumpla las obligaciones previstas en el Decreto número 1165 de 2019 o las normas que lo adicionen, sustituyan o modifiquen, así como las demás normas que determinen el cumplimiento de obligaciones aduaneras y de comercio exterior, prescindiendo del análisis de culpabilidad y sin perjuicio de los eventos eximentes de responsabilidad previstos en esta ley.

(...)

15.2. Infracciones de los Declarantes

(..)

Las infracciones y las sanciones en que pueden incurrir los Declarantes en las diferentes operaciones aduaneras y de comercio exterior son las siguientes:

15.2.1. Gravísimas

15.2.1.1. No presentar la declaración especial de importación en los términos previstos en la normativa aduanera. La sanción aplicable será de multa equivalente al 100% del valor del impuesto sobre las ventas dejado de cancelar, sin que supere mil Unidades de Valor Tributario (1.000 UVT) por cada declaración. Esta sanción se aplicará exclusivamente al importador cuando este acepte su responsabilidad y se allane en los términos previstos en la presente ley; en cuyo caso no se impondrá a la agencia de aduanas.

15.2.1.2. Declarar mercancías diferentes a aquellas que efectivamente se exportaron. La sanción aplicable será de multa equivalente a mil Unidades de Valor Tributario (1.000 UVT) por cada declaración.

15.2.1.3. No pagar los tributos aduaneros, sanciones, intereses y/o rescate, según corresponda, teniendo la obligación legal o contractual de hacerlo. La sanción aplicable será de multa equivalente al cien por ciento (100%) del valor de los tributos aduaneros dejados de pagar, sin perjuicio de la exigibilidad del pago de los tributos aduaneros, intereses y rescate según corresponda, por cada declaración. Esta sanción solo aplica al importador y a la agencia de aduanas, según sea el caso.

15.2.1.4. Consignar inexactitudes en las declaraciones aduaneras o no informar sobre los errores en los documentos que dan lugar al ingreso o salida de las mercancías de prohibida importación o exportación. La sanción aplicable será de multa equivalente a mil unidades de valor tributario (1.000 UVT) por cada operación. Esta sanción también aplica al transportador cuando actúe como declarante.

15.2.1.5. Importar o exportar mercancías de prohibida importación o que por disposición de autoridad competente no puedan ingresar al territorio aduanero nacional, o someter a la modalidad de reembarque sustancias químicas controladas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o la entidad que haga sus veces, o no reembarcar las mercancías a las que se refiere el artículo 383 del Decreto número 1165 de 2019, o aquel que los sustituya, modifique o adicione. La sanción aplicable será de multa equivalente a mil unidades de valor tributario (1.000 UVT) por cada operación. Esta sanción también aplica al consignatario o destinatario de la mercancía bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes.

15.2.1.6. No exportar las mercancías dentro de los términos y condiciones previstos en la normativa aduanera para la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial y para los Programas Especiales de Exportación (PEX). La sanción imponible será de multa equivalente al cien por ciento (100%) del valor FOB de la mercancía dejada de exportar. Es/a sm1ción solo aplica al importador y/o al titular de los programas especiales de exportación PEX, según corresponda.

15.2.1.7. ***Prohibición de importación de productos y bienes fabricados con trabajo forzado u obligatorio.*** *Se prohíbe la importación o exportación de bienes, productos o mercancías hacia y desde territorio aduanero nacional, que hayan sido extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados a partir de trabajo forzoso u obligatorio. La sanción aplicable será de multa equivalente a mil unidades de valor tributario (1.000 UVT) por cada operación.*

Para la aplicación de la prohibición prevista en el presente artículo será necesario que de forma previa se haya obtenido información objetiva, verificable y suficiente en relación con las medidas de trabajo forzoso que se identifican y se haya podido concluir de manera cierta e indiscutible que ha tenido lugar la utilización de trabajo forzoso en su extracción, producción, manufactura, transformación, distribución, comercialización o en cualquier otra etapa de la cadena de producción, suministro o venta del producto, bien o mercancía.

Para efectos de la presente disposición, se entenderá por trabajo forzoso u obligatorio todo trabajo o servicio exigido a una persona bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicha persona no se haya ofrecido voluntariamente, definición adoptada a partir de lo contenido en el artículo 1° del Convenio número 29 de 1930 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado mediante la Ley 23 de 1967, así como las demás normas internacionales en la materia ratificadas por Colombia concordantes y aplicables a la definición.

Las mercancías respecto de las cuales se determine la configuración de la prohibición prevista en el presente artículo estarán sujetas a las medidas de control aduanero, previstas en el artículo 7° de la presente ley. Así mismo, la adopción de estas medidas se sujetará al procedimiento descrito por el artículo 9° y podrá ser revisada por el Comité

de Revisión de Aprehensiones en los términos del artículo 8°.

Parágrafo 1°. Para la determinación de la información objetiva, verificable y suficiente a que se refiere el presente subnumeral, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) podrá tener en cuenta, entre otras fuentes, los informes y listados elaborados por la Organización Internacional del Trabajo, por organismos multilaterales de derechos humanos y por autoridades extranjeras competentes en materia de prevención del trabajo forzoso en el comercio internacional, sin perjuicio de la información que de oficio recaude o que le sea allegada por cualquier persona natural o jurídica.

Parágrafo 2°. El procedimiento para la investigación, determinación y aplicación de la prohibición y sanción previstas en este subnumeral se sujetará a lo dispuesto en el Decreto número 1165 de 2019, o las normas que lo adicionen, sustituyan o modifiquen, y, en lo no previsto en dicha normativa, a las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011),

garantizando en todo caso el derecho de defensa y contradicción del usuario aduanero investigado".

Artículo 3°. ***Vigencia y derogatorias***. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

FIRMAS

LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN Honorable Representante Pacto Histórico - Antioquia	SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas Partido Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico
ALEXANDRA PINEDA ORTIZ Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico	RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico
LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	Bogotá Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2026

por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026 para incluir una infracción aduanera que prohíba la importación o exportación de bienes, productos o mercancías hacia y desde territorio aduanero nacional, que hayan sido extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados a partir de trabajo forzoso u obligatorio y se dictan otras disposiciones.

Honorables Congresistas:

Presentamos a consideración del Congreso de la República la presente exposición de motivos, que sustenta el proyecto de ley por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026, con el fin de incluir una infracción aduanera que prohíba la importación o exportación de bienes, productos o mercancías extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados a partir de trabajo forzoso u obligatorio.

El proyecto se estructura de la siguiente manera:

1. Objeto
2. Articulado
3. Antecedentes legislativos
4. Justificación
5. Contexto histórico
6. Contexto normativo y de derecho comparado
7. Marco constitucional y legal
8. Estudio de impacto fiscal
9. Análisis sobre posibles conflictos de interés
10. referencias

1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto adicionar a la vigente Ley 2586 de 2026, un numeral que fortalezca la respuesta del aparato normativo Colombiano frente a la prevención, erradicación y lucha contra todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, mediante el establecimiento de prohibiciones sobre la importación de bienes, artículos, productos, entre otros objetos sujetos a comercio que hayan sido desarrollados mediante trabajo forzoso durante cualquier parte de su etapa de creación.

La medida obedece pues a la imperiosa necesidad de armonizar la normativa interna, con la Carta Magna y los compromisos internacionales suscitados particularmente de aquellos instrumentos que propenden la motivación de los derechos humanos y las medidas emanadas de los convenios de la OIT. Así mismo, la necesidad surge de la tendencia normativa que se encuentra dinamizada en la transformación normativa de diversos países bajo el horizonte de la aplicación de medidas encaminadas a garantizar la promoción de cadenas de suministro respetuosas de la dignidad humana.

2. ARTICULADO

El presente proyecto de ley está compuesto por tres (3) artículos, de la siguiente manera:

- **Artículo 1°. Objeto** → Modificar el artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026 para incluir una infracción aduanera que prohíba la importación o exportación de bienes, productos o mercancías producidos mediante trabajo forzoso u obligatorio.

- **Artículo 2°. Modificación del artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026** → Adiciona el subnumeral 15.2.1.7 al numeral 15.2.1. del artículo 15, tipificando como infracción gravísima la importación o exportación de bienes producidos, extraídos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados a partir de trabajo forzoso u obligatorio, con sanción

de multa equivalente a mil (1.000) Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada operación.

• **Artículo 3°. Vigencia y derogatorias** → La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Debe precisarse que la Ley 2586 de 2026 no es una reforma más al régimen sancionatorio aduanero, sino el resultado directo de la declaratoria de inexequibilidad parcial del régimen que la predecía. En efecto, mediante Sentencia C-441 de 2021, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, la Corte Constitucional declaró inexequible el numeral 4 del artículo 5° de la Ley 1609 de 2013[1] -ley marco de aduanas-, por desconocer los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley al régimen a la potestad reglamentaria la tipificación de infracciones y sanciones aduaneras. Ese pronunciamiento decantó la discusión sobre si dicha materia está sujeta a ley marco o a reserva de ley ordinaria en favor de esta última, y obligó al Congreso a expedir un nuevo régimen legal completo, que se materializó en la Ley 2586 de 2026, sancionada dentro del término fijado por la Corte. La adición que aquí se propone se inscribe en la misma lógica constitucional: la prohibición de importar bienes producidos con trabajo forzoso, al tener vocación sancionatoria, solo puede introducirse válidamente mediante ley ordinaria, lo que confirma la pertinencia de tramitarla como proyecto de ley autónomo.

Durante el trámite del Proyecto de Ley número 312 de 2025 Senado, 463 de 2025 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 331 de 2025 Senado "*Régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera"* se radicó una proposición aditiva orientada a incorporar en ese cuerpo normativo un artículo que prohibiera la importación de bienes producidos mediante trabajo forzoso u obligatorio. Dicha proposición no fue incorporada al texto definitivo, y el proyecto fue aprobado en las plenarias de Senado y Cámara el 10 de junio de 2026 y sancionado por el Presidente de la República como Ley 2586 de 2026 el 19 de junio de 2026, sin contemplar dicha prohibición.

En consecuencia, el vacío normativo que la proposición buscaba subsanar dentro del trámite del régimen sancionatorio aduanero permanece vigente, lo que hace necesario tramitarlo ahora mediante un proyecto de ley autónomo que adicione expresamente un artículo de la Ley 2586 de 2026.

4. JUSTIFICACIÓN

Planteamiento del problema

El problema identificado que se pretende solucionar con el presente proyecto se enmarca en la identificación de prácticas de trabajo forzoso asociadas a actividades de importación y exportación de bienes o mercancías, especialmente las que tienen lugar en el marco de las actividades de venta, la producción, distribución o comercialización, de bienes o mercancías que hayan sido total o parcialmente extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados mediante trabajo forzoso.

Al respecto, es pertinente señalar que, según las consideraciones incluidas en Reglamento (UE) 2024/3015 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, *por el que se prohíben en el mercado de la Unión los Productos realizados con trabajo forzoso y se modifica la Directiva (UE) 2019/1937*, en lo relacionado con la incidencia del trabajo forzoso en todo el mundo, se encuentra que:

"El uso del trabajo forzoso está muy extendido en el mundo. Se calcula que alrededor de 27,6 millones de personas se encontraban en situación de trabajo forzoso en 2021. Los grupos vulnerables y marginados de la sociedad son especialmente susceptibles de ser presionados para que realicen trabajos forzosos. Dichos grupos incluyen a las mujeres, a los niños, a las minorías étnicas, a las personas con discapacidad, a las personas pertenecientes a las castas más bajas, a los pueblos indígenas y tribales, y a los migrantes, en particular a los indocumentados, quienes se encuentran en una situación precaria y trabajan en la economía informal. Incluso cuando no está impuesto por el Estado, el trabajo forzoso es a menudo consecuencia de la ausencia o la falta de buena gobernanza con respecto a determinados operadores económicos y una muestra de la incapacidad de un Estado para hacer cumplir los derechos sociales y laborales, en particular en los grupos vulnerables y marginados. El trabajo forzoso también puede tener lugar como consecuencia del consentimiento tácito de las autoridades. El 86 % de todos los casos de trabajo forzoso se produce en el sector privado, en particular mediante la explotación laboral forzosa de 17,3 millones de personas"[2].

En atención a lo anterior, se encuentra que la problemática del trabajo forzado tiene una real incidencia mundial, que amerita un tratamiento especial por parte de las legislaciones comunitarias pero principalmente de las de connotación nacional.

En el caso particular de Colombia particularmente, encontramos que a pesar de la apertura económica con que cuenta el país de cara al comercio internacional, las medidas en torno al control, seguimiento, sanción y restricción del trabajo forzoso asociado a las actividades de comercio internacional son prácticamente nulas, todo lo cual repercute en deficiente información, carencia de datos, inexistencia de identificación de responsables

[1] Ley 1609 de 2013, "por medio de la cual se dictan normas generales a la cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas".

[2] Reglamento (UE) 2024/3015 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso y se modifica la Directiva (UE) 2019/1937. Pg .1. numeral 2 de consideraciones.

y de un sistema sancionatorio que controle dichas prácticas.

Si bien se encuentran referencias normativas que permiten identificar de forma clara la prohibición del trabajo forzado en Colombia, no se encuentra en Colombia una norma que realmente establezca las condiciones particulares de restricción del trabajo forzoso en relación con las relaciones comerciales internacionales y con de actividades tales como las de importación o exportación, ni existe instrumento normativo capaz de salvaguardar los intereses de las personas sometidas a trabajo forzoso y que además, responda a las exigencias internacionales que se tienen en materia de trabajo forzado en el marco de las relaciones de comercio internacional.

Es tal la falta de regulación legal, que recientemente se han tenido efectos relacionados con la ineficacia de las medidas con que cuenta el país para prohibir la importación o exportación de bienes y mercancías cuya producción, comercialización, venta, manufactura, distribución y demás actividades asociadas han sido desarrolladas a partir de trabajo forzoso. Dentro de las consecuencias observadas en torno a esa carencia de prohibición mencionada, encontramos que *"La Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) publicó el 2 de junio de 2026 un informe que concluye que Colombia, junto a otras 53 economías, ha fallado en prohibir e imponer efectivamente la importación de bienes producidos con trabajo forzoso. Este hallazgo constituye la base legal para que Washington imponga medidas arancelarias correctivas bajo la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974"*[3].

Tal como se observa, el efecto de la falta de prohibición y de instrumentos normativos eficaces trae consigo la afectación de relaciones comerciales internacionales de Colombia y de los productores y exportadores nacionales, de manera que es una necesidad imperiosa adelantar las medidas legislativas efectivas que solucionen tal problemática.

Es necesaria la medida legislativa teniendo en cuenta que si bien se han adelantado iniciativas regulatorias, la eficacia de dichas medidas podría no ser completa, principalmente por el tipo de prohibición que se va a introducir en el ordenamiento jurídico relacionada con el régimen aduanero y comercio exterior que por sí misma tiene reserva de ley.

En cuanto a lo anterior, vale la pena recordar lo considerado en la Sentencia C-441 de 2021, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar –mediante la cual la Corte Constitucional declaró inexequible el numeral 4 del artículo 5° de la Ley 1609 de 2013 y precisó que la tipificación de infracciones y sanciones aduaneras está sujeta a reserva de ley ordinaria y no a ley marco–, en la cual se hizo referencia al principio de legalidad en los siguientes términos:

"(...) El principio de legalidad aparece consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución, al disponer que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa".

157. Aunque la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad no se aplica con la misma rigurosidad exigible que en materia penal, dada la naturaleza de los bienes jurídicos involucrados, ello no excluye la obligación de que, siempre y en todos los casos, i) el comportamiento sancionable, ii) las sanciones, iii) los criterios para su determinación y, iv) los procedimientos previstos para la imposición de las sanciones estén previamente definidos, en forma suficientemente clara, en la ley.[108]

158. Al respecto, la Corte ha explicado que el principio de legalidad comprende una doble garantía: "La primera, de orden material y de alcance absoluto, conforme a la cual es necesario que existan preceptos jurídicos anteriores (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas infractoras del correcto funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes por su realización. ***La segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de rango legal, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la Administración".*** *[109] (negrita fuera de texto).*

159. *Lo anterior obedece a que los principios de legalidad y de reserva de ley exigen que las limitaciones a los derechos de las personas sean establecidas directamente por el legislador. Así lo señaló la Corte en la Sentencia C-343 de 2006, en la que explicó que:*

"...del principio de legalidad propio del Estado de Derecho, en su acepción más amplia, se deriva el postulado conforme al cual sólo la ley puede imponer gravámenes, limitaciones o restricciones a las personas. Ello quiere decir que, sin perjuicio de las especiales facultades de regulación que la Constitución o la ley asignen a determinados órganos del Estado, ***el reglamento no puede ser fuente autónoma de obligaciones o restricciones para las personas".*** *(subraya dentro del texto original, negrita añadida)*

160. *De igual forma, en la Sentencia C-412 de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos*[4] *-que si bien examinó la remisión reglamentaria en materia de sanciones por minería ilegal, fija una doctrina extensible por analogía a la materia aduanera-, la Corte precisó que:*

"Si bien es cierto que en materia sancionatoria la ley puede hacer remisiones a los reglamentos,

---

3 AMCHAM COLOMBIA (2026), en Radar Legal, Edición del 3 de agosto de 2026. Reporte USTR – Sección 301 – junio 3, 2026 .https://amchamcolombia.co/noticias-observatorio-estados-unidos/radar-legal-estados-unidos-pone-bajo-escrutinio-a-colombia-por-trabajo-forzoso-implicaciones-para-sectores-y-empresas/

4 Corte Constitucional (2015), Sentencia C-412, M. P. Alberto Rojas Ríos.

–con el fin de complementar el tipo allí descrito–, también lo es que la remisión se encuentra limitada al núcleo esencial de lo que se ha estipulado en la ley. De allí que la tipificación para la descripción de la conducta y la sanción, corresponde por mandato constitucional al legislador, mientras que la aplicación de la misma para subsumir el hecho antijurídico al tipo descrito, corresponde a la administración".

161. *Por último, es importante agregar que, en materia sancionatoria, el principio de legalidad está estrechamente vinculado al principio de tipicidad. De manera particular, la doctrina especializada sostiene que la existencia de ambos principios en el derecho sancionatorio aduanero "exige que en materia de aduanas exista una normatividad sancionatoria clara, precisa, transparente, congruente, lógica y exacta, a partir de la cual se establezcan los medios de disuasión asertivos que el derecho pretende implementar para impedir que los usuarios aduaneros incurran en conductas reprochables reprochables, indeseadas y capaces de afectar los bienes jurídicos asociados con el comercio exterior"*[5].

En ese sentido, se tiene que las sanciones y prohibiciones en materia administrativa, como la de asuntos aduaneros y de comercio exterior tienen reserva de ley, por lo que se considera pertinente que tal prohibición sea de iniciativa legislativa, para garantizar así su eficacia.

Necesidad, conveniencia y alcance del proyecto

El Estado Colombiano prohíbe el trabajo forzoso desde vieja data, sin embargo, dicha prohibición se ve limitada por el alcance de la delimitación de nuestras fronteras. Por ejemplo, los empresarios nacionales por incumplimientos a cualquier clase de violación de derechos laborales responden ante la multiplicidad de normas, mecanismos y órganos que prevé el Estado. Sin embargo, esto no sucede cuando un empresario trasnacional y/o extranjero, viola alguna de las disposiciones que se anhelan proteger en nuestra jurisdicción.

De esta situación conviene me precisar la necesidad de que los poderes del Estado y sus autoridades se encuentren facultados para ampliar su capacidad coercitiva con la finalidad de mitigar, evitar, prohibir y restringir la configuración de asimetrías.

El problema dista de ser marginal puesto que la Organización Internacional del Trabajo calcula que alrededor de 27,6 millones de personas permanecen sometidas a trabajo forzoso en el mundo y que la explotación laboral genera ganancias ilícitas cercanas a los $236.000 millones de dólares anuales[6].

Buena parte de esos recursos no se queda donde se comete el abuso, sino que circula a través del comercio internacional, incorporándose en los bienes que se encajan en completa normalidad en los mercados.

Además de lo anterior, el Estado no puede desechar la tendencia reciente de la dinámica internacional en materia de normatividad. Como se observó en el acápite de derecho comparado, múltiples jurisdicciones hoy han reforzado sus esfuerzos para impedir y cerrar sus puertas a las mercancías que provienen de economías donde el trabajo forzado es aceptado. Por ello, Colombia no se puede quedar atrás, y debe implementar e integrar un mecanismo propio con tal de no quedar expuesta al flagelo de convertirse en un destino donde se comercie esta clase de productos.

Igualmente, se tiene una razón de equidad competitiva que suele pasarse por alto. La empresa colombiana que paga salarios afilia a seguridad social y cumple con la normativa laboral compite en el mismo anaquel con bienes cuyo precio se explica, precisamente, por el desconocimiento de esas garantías. Lejos de imponer una carga adicional al aparato productivo nacional, la medida nivela un terreno de juego que hoy termina castigando a quien cumple.

La medida cierra un vacío de coherencia. Colombia ratificó los convenios fundamentales de la OIT, elevó la prohibición a rango constitucional y adoptó un plan decenal de derechos humanos que ordena prevenir y sancionar las vulneraciones cometidas por empresas nacionales y transnacionales. Lo que falta en nuestro ordenamiento jurídico es el instrumento que traslade esos compromisos al terreno donde hoy se materializa buena parte de tales vulneraciones y eso se materializa a través de una prohibición legal que tenga plena eficacia a la hora de impedir la importación de bienes extraídos, producidos, manufacturados, distribuidos o comercializados mediante trabajo forzoso.

Adicionalmente, en el ordenamiento jurídico colombiano no se encuentra una prohibición específica como la aquí planteada, y las más similar es la contenida en el numeral 15.2.1.5. del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026 en la cual se desarrolla una infracción gravísima del declarante en el siguiente sentido:

"15.2.1.5. Importar o exportar mercancías de prohibida importación o que por disposición de autoridad competente no puedan ingresar al territorio aduanero nacional, o someter a la modalidad de reembarque sustancias químicas controladas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o la entidad que haga sus veces, o no reembarcar las mercancías a las que se refiere el artículo 383 del Decreto número 1165 de 2019, o aquel que los sustituya, modifique o adicione. La sanción aplicable será de multa equivalente a mil unidades de valor tributario (1.000 UVT) por cada operación. Esta sanción también aplica al consignatario o destinatario de

5 Corte Constitucional (2021), Sentencia C-441. M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

6 Organización Internacional del Trabajo. Trabajo forzoso, formas modernas de esclavitud y trata de seres humanos | International Labour Organization.

la mercancía bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes".

A pesar de la existencia de la prohibición antes mencionada, se tiene en cuenta que la misma no es suficiente para ser aplicable a los casos de importación o exportación de productos, bienes o mercancías cuya extracción, producción, comercialización, distribución o actividades de la cadena de suministro se realizaron con prácticas de trabajo forzoso, puesto que no se encuentra norma que prohíba de forma específica el trabajo forzoso y, para que una prohibición de tal envergadura tenga eficacia y esté ajustada al ordenamiento jurídico, se hace necesaria su descripción específica y precisa lo cual es necesaria para cumplir con el principio de tipicidad tal como lo ha determinado la Corte Constitucional en la precitada Sentencia C-441 de 2021 en la cual se consideró:

"El principio de tipicidad o taxatividad consiste en la "exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras.

163. *Para que se pueda asegurar el cumplimiento de este principio, la Corte ha señalado que se deben reunir tres elementos, a saber: "Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley; y (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción(...)".*

Al revisar la normativa que pudiera prohibir la importación de productos, bienes o mercancías por trabajo forzoso realizado en alguna de las actividades descritas con anterioridad, se encuentra que no existe norma que cumpla con los requisitos de tipicidad antes señalado y que describa de forma precisa la prohibición, por lo que no es suficiente hacer remisión a otros instrumentos normativos que si bien están orientados a prohibir el trabajo forzoso u obligatorio, tal como los convenios 29 y 105 de la Organización Internacional del Trabajo, no contienen una norma específica que permita determinar una prohibición tal como la que aquí se propone, lo cual denota la importancia y necesidad de la propuesta de incluir la prohibición en mención a fin de contar con una descripción precisa y específica, que contenga una sanción, y que exista correlación entre ella y la sanción todo lo cual brinda seguridad jurídica a los destinatarios de la norma.

Conclusiones

A partir de lo considerado, se tiene que en Colombia no se cuenta con una norma de índole legal que prohíba de manera específica y precisa la importación o exportación de bienes, productos o mercancías hacia y desde territorio aduanero nacional, que hayan sido extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados a partir de trabajo forzoso u obligatorio, la cual es una medida legislativa necesaria teniendo en cuenta las apuestas que en materia de trabajo forzoso ha tenido Colombia y los compromisos internacionales que ha adquirido a partir de convenios como los convenios 29 y 105 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por lo anterior, se considera necesaria la medida legislativa aquí planteada y la misma tiene todas las condiciones necesarias para regular una materia que anteriormente no ha sido regulada en nuestro ordenamiento jurídico colombiano y que se fundamenta en razones de conveniencia y legalidad debidamente acreditadas.

5. CONTEXTO HISTÓRICO

El trabajo forzado es un fenómeno antiquísimo, sin embargo, resultó ser bastante reciente su determinación como concepto dentro del escenario internacional. Esta actividad, doctrinalmente entró en la órbita del debate desde la segunda mitad del siglo XIX, tras el proceso de industrialización europeo donde afloró el movimiento obrero, el cual denunció en su momento aunque con escaso eco institucional, las condiciones derivadas de jornadas extenuantes, la ausencia de pago de prestaciones y de cobertura en seguridad social, y los abusos recurrentes de los patronos hacia los trabajadores.

La primera respuesta normativa de alcance internacional llegó varias décadas después, con la adopción del Convenio 029 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1930, concebido inicialmente en el contexto de las colonias africanas sometidas al dominio de potencias europeas, y que distinguía entre el trabajo que las poblaciones colonizadas realizaban en sus propios territorios y el que se les exigía prestar directamente al servicio del Estado colonial. Con el tiempo, ese instrumento evolucionó hacia una protección de alcance universal, que es la que hoy recoge el ordenamiento colombiano.

6. CONTEXTO NORMATIVO Y DE DERECHO COMPARADO

El fenómeno del trabajo forzoso en las cadenas de suministro globales ha motivado una respuesta normativa acelerada por parte de las principales economías del mundo. En los últimos años, se ha consolidado una tendencia hacia la adopción de mecanismos de prohibición de importación como instrumento de política comercial y de derechos humanos, fenómeno que se ha intensificado particularmente a partir de 2022.

a) Estados Unidos de América

En materia de importación de bienes producidos con trabajo forzoso, los Estados Unidos de América han incluido dentro de su régimen jurídico normativas especiales como la Sección 307 de la Tariff Act de 1930 (19 U.S.C. - 1307), norma que veta el ingreso de mercancías que hayan sido extraídas, elaboradas o manufacturadas en todo

o en parte con trabajo penitenciario, forzoso o en condición de servidumbre.

Durante un largo periodo esta norma fue meramente de carácter simbólico, debido a la llamada "excepción de demanda consuntiva" que limitaba el accionar de la US Customs and Border Protection (CBP). La mentada excepción fue suprimida por medio de la Sección 910 de la Trade Facilitation and Trade Enforcement Act de 2016, lo que reactivó el instrumento y permitió un incremento significativo en su aplicación.

Sobre esa base, en el año 2022 se aprobó la Uyghur Forced Labor Prevention Act "UFLPA", que entró en vigencia desde el 21 de junio del mismo año. Esta medida trajo como innovación la "presunción refutable", aplicable por región o por entidad, de la cual se presuma que los bienes extraídos, producidos o manufacturados sobre todo aquellos extraídos en la Región Autónoma Uigur de Xinjiang de la República Popular de China, o aquellos que provengan de entidades listadas en la UFLPA, fueron elaborados con trabajo forzoso. La carga de la prueba recae sobre el importador, lo que eleva significativamente el riesgo de cumplimiento[7].

b) Unión Europea

La Unión Europea adoptó el Reglamento (UE) 2024/3015 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso.

A diferencia del modelo estadounidense, el Reglamento europeo no recurre a presunciones geográficas ni a listados previos de entidades. En su lugar, estructura el procedimiento en tres fases: (i) una fase preliminar de evaluación de riesgos, (ii) una investigación formal, y (iii) una decisión final que puede ordenar el retiro del producto del mercado, su destrucción o la denegación de entrada. La norma sitúa la carga de la prueba en la autoridad competente, no en el operador económico, y exige que las decisiones estén motivadas y sean susceptibles de revisión judicial.

c) Reino Unido y Alemania

El Reino Unido, mediante la Modern Slavery Act de 2015, y Alemania, mediante su Ley de Debida Diligencia en la Cadena de Suministro (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG), vigente desde 2023, optaron por un enfoque distinto al de prohibición directa de importación. Estas normas exigen transparencia y diligencia debida por parte de las empresas frente la obligación de publicar informes anuales sobre los riesgos de esclavitud moderna o violaciones de derechos humanos en sus cadenas de suministro, y de adoptar medidas para mitigarlos. Sin embargo, no establecen una prohibición de importación propiamente dicha, ni facultades para que la autoridad aduanera retenga mercancías en frontera[8].

d) Contexto Latinoamericano

América Latina por su parte experimentó una aceleración en materia de emisión normativa a lo largo de 2026, en estrecha relación con la investigación realizada por la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR), bajo la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, contra 60 economías por la carencia de mecanismos que resultaran efectivos contra la importación de bienes producidos mediante la utilización de trabajo forzoso. El resultado de esa investigación, fue publicado por la USTR el día 23 de julio de 2026 mediante la *"Fact Sheet: USTR Section 301 Action in Response to the Failure of 60 Economies to Ban Imports Produced with Forced Labor"*[9]. Este seguimiento confirmó que el factor tiempo no fue neutro toda vez que para aquellos Países que adoptaron su prohibición antes de la determinación final (Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Argentina y El Salvador) únicamente se le generó arancel del 10%. Mientras que para aquellos Países que no adoptaron la prohibición o lo hicieron después de la decisión verbigracia, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Colombia, Brasil, Chile, Perú, entre otros; les fueron aplicados aranceles del 12,5%.

Los casos más relevantes en el panorama regional se encuentran en las siguientes legislaciones o acciones ejecutivas:

- **República Dominicana:** Expidió el Decreto número 502-26 el 23 de julio de 2026 con el cual facultó a su Dirección General de Aduanas para prohibir, mediante decisión motivada, la importación de mercancías vinculadas o provenientes del trabajo forzoso.

- **Ecuador:** El Comité de Comercio Exterior (COMEX) aprobó la Resolución número 005-2026 de fecha 29 de abril de 2026, por medio de la cual se estableció una prohibición general de importación y creó un Equipo Técnico Interinstitucional con la tarea de que en noventa días se concretará el manual, durante el curso mismo del operativo del mecanismo.

- **Honduras:** expidió su propia prohibición invocando expresamente los Convenios 29 y 105 de la OIT y sus compromisos derivados del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR).

- **Guatemala:** Este país adoptó en su investigación el Acuerdo Ministerial 377-2026, que

7 Estados Unidos de América, Tariff Act de 1930, Sección 307 (19 U.S.C. § 1307); Trade Facilitation and Trade Enforcement Act de 2016, Sección 910; Uyghur Forced Labor Prevention Act de 2022, vigente desde el 21 de junio de 2022.

8 Reino Unido, Modern Slavery Act de 2015; Alemania, Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG), vigente desde el 1° de enero de 2023.

9 United States Trade Representative, "Fact Sheet: USTR Section 301 Action in Response to the Failure of 60 Economies to Ban Imports Produced with Forced Labor", 23 de julio de 2026.

prohíbe la importación de bienes producidos total o parcialmente con trabajo forzoso.[10]

La existencia formal de la prohibición no basta si no llega acompañada de capacidad institucional demostrable, ni si se adopta después de que la contraparte comercial ya tomó su decisión.

7. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

7.1. Fundamento constitucional

La Constitución Política de Colombia mediante su artículo 17 delimita el punto de partida obligado para entender la prohibición absoluta de la esclavitud, la servidumbre, la trata de personas y todas las formas de sometimiento de seres humanos:

"se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas".

El anterior artículo no es un mero enunciado sobre una meta de realización progresiva a cargo del Estado, sino que se trata de una prohibición absoluta de carácter imperativo que vincula a todas las esferas del aparato estatal. Cualquier forma de sometimiento de una persona queda proscrita por el ordenamiento constitucional.

Por su parte el artículo 93 de la C. P., manifestó lo siguiente:

"Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

Esta prohibición no opera de forma aislada. La constitución Política traslada mediante su artículo 93, la aplicación del bloque de Constitucionalidad, integrando todos los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia al ordenamiento interno y prevalecen en él, razón por la cual los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia de trabajo forzoso han sido reconocidos como parte de este bloque. Su contenido, pues no funciona como referente externo ni como catálogo de buenas prácticas, sino que constituye un parámetro obligatorio de la actuación estatal y sirve también como criterio de validez para la normativa interna.

Ahora bien, en materia de derechos económicos y libertad de empresa, el texto constitucional nos ofrece otra perspectiva:

"ARTÍCULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial(...)". Leída en su integridad, la norma desvirtúa cualquier entendimiento de la libertad económica como un ámbito exento de límites. La Constitución la reconoce, ciertamente, pero acotada por el bien común y atada a una función social que se traduce en obligaciones exigibles a quien desarrolla la actividad empresarial. Allí reside el anclaje constitucional que habilita al legislador para demandar que la producción y la comercialización de bienes se realicen sin desconocer los derechos humanos ni las garantías laborales mínimas.

A lo anterior se suma que el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política[11] atribuye al Congreso la competencia de dictar las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, competencia que se ejerce, por regla general, mediante leyes marco. Sin embargo, la Corte Constitucional precisó en la Sentencia C-441 de 2021 que la tipificación de infracciones y sanciones aduaneras –a diferencia de la fijación de aranceles– escapa a esa competencia de ley marco y queda sometida a la reserva de ley ordinaria propia del derecho administrativo sancionador. Por ello, la prohibición que aquí se propone, al tratarse de la creación de una infracción y una sanción, debe tramitarse -como en efecto se hace- mediante ley ordinaria.

Puestas, así las cosas, permitir que mercancías obtenidas mediante trabajo forzoso ingresen sin restricción al territorio nacional y circulen en el mercado colombiano resulta abiertamente incompatible con la Constitución. Equivaldría a aceptar que aquello que el artículo 17 prohíbe de manera categórica dentro de nuestras fronteras pueda generar efectos económicos legítimos cuando ocurre fuera de ellas.

7.2. Marco legal interno sobre el trabajo forzoso

La iniciativa se apoya, además, en un conjunto de normativas tanto nacionales e internacionales que proscriben el trabajo forzoso y demandan de los Estados medidas concretas para prevenir y sancionar.

a) Implementación de compromisos internacionales

Colombia asumió esos compromisos desde temprano; mediante la Ley 54 de 1962 se aprobó el Convenio 105 de la OIT, sobre la abolición del trabajo forzoso, y con la Ley 23 de 1967 se hizo lo propio con el Convenio 29, relativo al trabajo

[10] República Dominicana, Decreto número 502-26 del 23 de julio de 2026; Ecuador, Resolución número 005-2026 del Comité de Comercio Exterior (COMEX), del 29 de abril de 2026; Guatemala, Acuerdo Ministerial 377-2026.

[11] Constitución Política de Colombia, artículo 150, numeral 19.

forzoso u obligatorio. Uno y otro imponen al Estado el deber de suprimir esa práctica en todas sus manifestaciones.

Posteriormente, el desarrollo legislativo amplió el alcance de estas disposiciones mediante la promulgación de La Ley 985 de 2005 que robusteció la respuesta institucional frente a la trata de personas incluyendo algunas de sus modalidades como la explotación laboral y el trabajo forzoso.

b) Código Sustantivo del Trabajo

Por su parte, es importante rememorar que el DECRETO NÚMERO 2663 DE 1950 también venía desarrollando el reconocimiento de la libertad del trabajador y rechaza toda prestación de servicios obtenida mediante amenaza, coerción, abuso de autoridad o cualquier otro medio que restringe o ilegítimamente su voluntad.

c) Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH)

Recientemente, mediante el Decreto número 585 del 5 de junio de 2026, el Gobierno nacional adoptó el *"Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2026-2036"*[12] con el cual se adiciona el Capítulo 9 al Título 7, Parte 1 del Libro 2 del Decreto número 1081 de 2015. La finalidad de esa adición fue dotar al Estado de un instrumento de implementación, articulación, seguimiento y evaluación que ordene la política estatal en materia de derechos humanos en el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

El Plan proyecta su ejecución en metas de corto, mediano y largo plazo. Entre estas metas se encuentra el fortalecimiento de la justicia y la lucha contra la impunidad y la corrupción, como se encuentra establecido por el artículo 2.1.7.9.4.6.1 correspondiente al componente 6, que ordena implementar mecanismos de prevención, detección, sanción y reparación frente a las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas nacionales o transnacionales.

Bajo este último punto es donde la introducción de la prohibición de importar bienes producidos mediante trabajo forzoso encuentra su lugar como una medida complementaria que dota de eficacia a los objetivos ya trazados y refuerza la capacidad institucional del Estado para impedir que el mercado colombiano termine sirviendo como promotor o ente aquiescente de la comercialización de productos atados a prácticas contrarias a la dignidad humana como el trabajo forzoso.

8. ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL

En lo atinente al impacto fiscal de los proyectos de ley, es indispensable remitirse a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que establece:

*"**ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, 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.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que me planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces".

Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-116 de 2024, M. P. Cristina Pardo Schlesinger[13] -que, si bien resolvió sobre la constitucionalidad de la Ley 2293 de 2023, aprobatoria de un protocolo comercial con la Unión Europea, fijó una doctrina general y vigente sobre los deberes derivados del artículo 7° de la Ley 819 de 2003-, consideró lo siguiente:

"*55. Para llegar a esta conclusión, con fundamento en la Sentencia C-110 de 2019, la Corte identificó un deber general y tres deberes especiales que se derivan del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En su conjunto, tales deberes "constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes". Por consiguiente, las obligaciones previstas en la citada disposición buscan reducir "el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas"*[61].

56. El deber general antes enunciado consiste en efectuar el análisis del impacto fiscal de todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto o un beneficio tributario. Este análisis debe cumplir dos condiciones: ser explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con el objeto de satisfacer este deber general, dijo el tribunal,

12 Decreto número 585 del 5 de junio de 2026, "por el cual se adiciona el Capítulo 9 al Título 7, Parte 1 del Libro 2 del Decreto número 1081 de 2015 y se adopta el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2026-2036".

13 Corte Constitucional (2024), Sentencia C-116, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

determinados sujetos deben cumplir los tres deberes especiales que se indican a continuación:

1. El Congreso de la República: está obligado a incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de esos costos (...)".

Como en la presente iniciativa solo se está incluyendo una prohibición y sanción en el régimen sancionatorio aduanero, no se generan costos fiscales y no se encuentra una orden de gasto o un beneficio tributario, se crean entidades públicas, no se modifica la estructura del Estado como tampoco establece subsidios por lo que se concluye que con el proyecto de ley no se genera un impacto fiscal. Lo anterior sin perjuicio de que la aplicación efectiva de la prohibición pueda demandar de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) el fortalecimiento de su capacidad técnica de investigación y verificación, lo cual no constituye una orden de gasto en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, sino una consecuencia administrativa ordinaria de la función de fiscalización que ya le compete a dicha entidad.

9. ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019[14], se configura conflicto de intereses cuando la discusión o votación de una iniciativa pueda reportar al congresista, a su cónyuge o compañero permanente, o a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, un beneficio particular, actual y directo.

El presente proyecto es de contenido general, impersonal y abstracto. Establece una prohibición de importación o exportación aplicable a la universalidad de los bienes que pretendan ingresar al territorio aduanero nacional o salir desde este, sin distinguir sectores económicos, operadores ni destinatarios individualizados, y su aplicación varía según la verificación objetiva realizada en el marco del uso de trabajo forzoso en la cadena de suministro, no de la identidad de quien realice la operación. Sus efectos se dirigen al fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado en materia aduanera y de derechos humanos, de modo que no confiere ventaja alguna a los Congresistas que participen en su trámite, ni a sus parientes en los grados señalados, así como no se reporta beneficio directo de la iniciativa.

10. REFERENCIAS

A. Fuentes normativas

- Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 17, 93, 150 (numeral 19) y 333.
- Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*.
- Ley 54 de 1962, aprobatoria del Convenio número 105 de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso.
- Ley 23 de 1967, aprobatoria del Convenio número 29 de la OIT relativo al trabajo forzoso u obligatorio.
- Ley 985 de 2005, *por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma*.
- Ley 819 de 2003, artículo 7°.
- Ley 1609 de 2013, *por medio de la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas*.
- Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se establecen otras disposiciones*.
- Ley 2586 del 19 de junio de 2026, "régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera".
- Decreto número 2663 de 1950 (Código Sustantivo del Trabajo).
- Decreto número 1165 de 2019, Estatuto Aduanero, artículo 383.
- Decreto número 1081 de 2015.
- Decreto número 585 del 5 de junio de 2026, *por el cual se adopta el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2026-2036*.

B. Fuentes jurisprudenciales

- Corte Constitucional, Sentencia C-441 de 2021, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.
- Corte Constitucional, Sentencia C-343 de 2006.
- Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional, Sentencia C-110 de 2019.
- Corte Constitucional, Sentencia C-116 de 2024, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

C. Antecedentes legislativos

- Proyecto de Ley número 312 de 2025 Senado, 463 de 2025 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 331 de 2025 Senado, Congreso de la República.

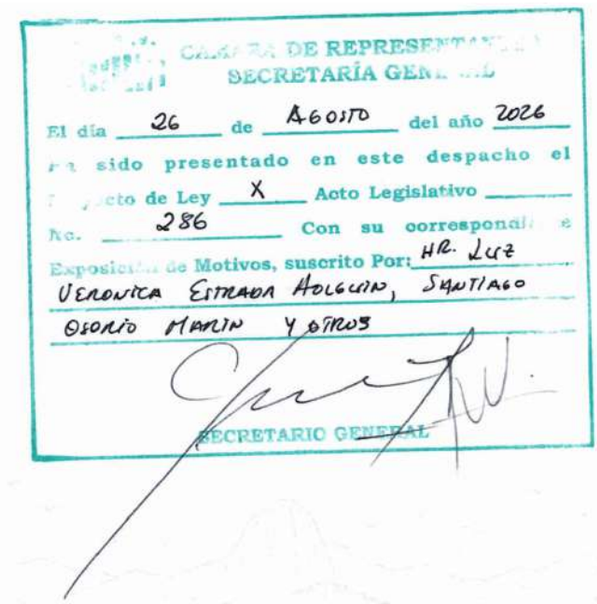
D. Normativa e informes internacionales y de derecho comparado

- Organización Internacional del Trabajo, Convenio número 29 sobre el trabajo forzoso, 1930.

[14] Ley 5ª de 1992, "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", artículos 286 y 291; Ley 2003 de 2019, "por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se establecen otras disposiciones".

- Organización Internacional del Trabajo, Convenio número 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957.
- Organización Internacional del Trabajo, "Trabajo forzoso, formas modernas de esclavitud y trata de seres humanos".
- Reglamento (UE) 2024/3015 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso.
- Estados Unidos de América, Tariff Act of 1930, Sección 307 (19 U.S.C. § 1307).
- Estados Unidos de América, Trade Facilitation and Trade Enforcement Act de 2016, Sección 910.
- Estados Unidos de América, Uyghur Forced Labor Prevention Act de 2022.
- United States Trade Representative, "Fact Sheet: USTR Section 301 Action in Response to the Failure of 60 Economies to Ban Imports Produced with Forced Labor", 23 de julio de 2026.
- Reino Unido, Modern Slavery Act de 2015.
- Alemania, Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG).
- República Dominicana, Decreto número 502-26 del 23 de julio de 2026.
- Ecuador, Resolución número 005-2026 del Comité de Comercio Exterior (COMEX), del 29 de abril de 2026.
- Guatemala, Acuerdo Ministerial 377-2026.
- AMCHAM Colombia, "Radar Legal: Estados Unidos pone bajo escrutinio a Colombia por trabajo forzoso; implicaciones para sectores y empresas", Edición del 3 de agosto de 2026.

LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN Honorable Representante Pacto Histórico - Antioquia	**SANTIAGO OSORIO MARÍN** Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas Partido Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico
ALEXANDRA PINEDA ORTIZ Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico	**LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	



CONTENIDO

Gaceta número 1227 - miércoles, 9 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 283 de 2026 Cámara, por medio de la cual se incluye al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de excepciones al Impuesto sobre las Ventas (IVA) aplicable a los departamentos de la región amazónica y se dictan otras disposiciones. 1

Proyecto de ley número 284 de 2026, por medio de la cual se modifica el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019. 8

Proyecto de ley número 286 de 2026, por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 2586 del 19 de junio de 2026 para incluir una infracción aduanera que prohíba la importación o exportación de bienes, productos o mercancías hacia y desde territorio aduanero nacional, que hayan sido extraídos, producidos, manufacturados, transformados, distribuidos o comercializados a partir de trabajo forzoso u obligatorio y se dictan otras disposiciones..... 13

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026