



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1264

Bogotá, D. C., Viernes, 11 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 306 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la apología al terrorismo y su exaltación, se garantiza la integridad, dignidad y honra de las víctimas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2026

Honorable Representante

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS

Presidente

Cámara de Representantes

secretaria.general@camara.gov.coPROYECTO DE LEY NÚMERO 306 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la apología al terrorismo y su exaltación, se garantiza la integridad, dignidad y honra de las víctimas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por finalidad prohibir y sancionar la apología y exaltación al terrorismo, así como cualquier forma de conmemoración, homenaje o reconocimiento a personas responsables de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico y actos terroristas, promoviendo una cultura de respeto a los derechos humanos y la memoria histórica.

Artículo 2°. Prohibición de la apología y exaltación.

Se prohíbe la realización de actos públicos o privados, sean estos de carácter estatal o no, que conmemoren, exalten, glorifiquen o rindan homenaje a personas u organizaciones ilegales nacionales o extranjeras, cuyos miembros hayan sido sancionados, condenados, amnistiados, indultados o se les haya beneficiado con la renuncia a la persecución penal por conductas constitutivas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico, terrorismo o actividades relacionadas con grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley o grupos terroristas nacionales o extranjeros, incluso si estos han sido desarticulados.

Parágrafo 1°. Excepciones. No constituyen apología ni exaltación en los términos del presente artículo: a) las expresiones periodísticas, históricas, académicas, artísticas o culturales que analicen, documenten, investiguen o representen críticamente hechos relacionados con el conflicto armado, siempre que su finalidad no sea enaltecer o justificar a los responsables de las conductas descritas en el artículo 1° de esta ley; b) los actos de reconocimiento de responsabilidad, contribución a la verdad, reparación simbólica y demás actuaciones ordenadas, avaladas o desarrolladas en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad; y c) el ejercicio legítimo del derecho a la oposición política y a la libertad de cátedra, siempre que no impliquen enaltecimiento de las conductas descritas en el artículo 1° de esta ley.

Parágrafo 2°. Para efectos de la presente ley, se entenderá por organizaciones terroristas, grupos armados al margen de la ley o grupos de delincuencia organizada

aquellos que hayan sido reconocidos como tales mediante sentencia judicial en firme, acto administrativo de autoridad nacional competente, o declaratoria expresa del Gobierno nacional o de organismos multilaterales de los que Colombia hace parte.

Artículo 3°. Actos conmemorativos o de exaltación.
Para efectos de la presente ley, se entienden como actos conmemorativos o de exaltación las siguientes conductas:

A) La realización de homenajes, menciones honoríficas, condecoraciones, reconocimientos o la entrega de premios, ya sean de carácter público o privado.

B) La exhibición, instalación o difusión de monumentos, placas, murales, escudos, banderas, pancartas, pendones, piezas publicitarias u otros elementos similares que aludan, exalten o impliquen reconocimiento o distinción, ya sea de forma individual o colectiva.

C) La publicación o difusión de mensajes de reconocimiento, exaltación o distinción en cualquier formato a través de redes sociales, medios de comunicación masiva o plataformas digitales.

Artículo 4°. Adiciónese el presente literal al numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016:

“f) *Elaborar murales, otorgar condecoraciones, rendir homenajes, exhibir o enarbolar banderas, pancartas, pendones u otras piezas gráficas que aludan, exalten o impliquen reconocimiento o distinción, ya sea de manera individual o colectiva, a personas u organizaciones nacionales o extranjeras que hayan sido sancionadas, amnistiadas o públicamente reconocidas por conductas constitutivas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico, terrorismo, o que pertenezcan a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley o grupos terroristas nacionales o extranjeros, incluso después de su desarticulación.*

Artículo 5°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 53 de la Ley 1801 de 2016:

“**Parágrafo 3°.** Ninguna autoridad administrativa podrá autorizar reuniones o manifestaciones públicas que busquen conmemorar o exaltar a personas y organizaciones nacionales o extranjeras; sancionadas, amnistiadas o reconocidas públicamente por comportamientos constitutivos de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico o terrorismo, así como a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, aún después de su desarticulación”.

Artículo 6°. Faltas disciplinarias. Los servidores públicos y los particulares que, de manera permanente o transitoria, ejerzan funciones públicas y autoricen, promuevan, convoquen, patrocinen o participen en actos públicos prohibidos por la presente ley, incurrirán en falta gravísima, quedando sujetos a las sanciones disciplinarias previstas en la Ley 1952 de 2019, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.

Parágrafo. Quienes sean sancionados disciplinariamente en los términos de este artículo quedarán inhabilitados, durante el mismo término de la sanción principal, para acceder a subsidios, beneficios o programas sociales del Estado del orden nacional o territorial, con excepción de aquellos de carácter alimentario básico o dirigidos a la protección de menores de edad, personas en situación de discapacidad o adultos mayores.

Artículo 7°. Sanción administrativa a particulares.
Los particulares que realicen, promuevan, difundan o participen de actos prohibidos en esta ley, tales como homenajes, exaltaciones, reconocimientos o cualquier acción descrita en los artículos anteriores, serán sancionados con multa equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 8°. Procedimiento y autoridad competente.
Las faltas disciplinarias de que trata el artículo 6° de esta ley serán investigadas y sancionadas por la Procuraduría General de la Nación, o por las oficinas de control interno disciplinario según el caso, conforme al procedimiento establecido en la Ley 1952 de 2019 o las normas que la modifiquen o sustituyan. La multa prevista en el artículo 7° de esta ley será impuesta por los Inspectores de Policía competentes, en ejercicio de la función atribuida por el artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, mediante el Proceso Único de Policía previsto en dicha ley, garantizando en todo caso el derecho de defensa, contradicción y doble instancia.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

PEDRO ALEJANDRO MURCIA LAMPREA
Representante a la Cámara por los colombianos en el Exterior
Partido Centro Democrático

Representante a la Cámara
Jonathan Eduardo Pineda

Representante a la Cámara
H.L. Gutierrez

Representante a la Cámara
Yumit Nae Hurtado

Representante a la Cámara
Leonardo Ramírez R.

Representante a la Cámara
Jhon Jairo Berrio

Representante a la Cámara
DURGUES ESPINOSA

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 306 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la apología al terrorismo y su exaltación, se garantiza la integridad, dignidad y honra de las víctimas y se dictan otras disposiciones.

I. INTRODUCCIÓN

La presente ley tiene por finalidad prohibir y sancionar la apología y exaltación al terrorismo, así como cualquier forma de conmemoración, homenaje o reconocimiento a personas responsables de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico y actos terroristas, promoviendo una cultura de respeto a los derechos humanos, la memoria histórica, respeto a la Constitución y acatamiento de la ley. Este proyecto responde a la necesidad de proteger y garantizar la integridad, la dignidad y el honor de las víctimas de estos actos atroces, estableciendo herramientas jurídicas efectivas que prevengan conductas que puedan generar nuevos hechos victimizantes.

En este sentido, se busca identificar, sancionar y evitar toda manifestación que promueva, justifique o legitime a personas o grupos responsables de cometer actos de terrorismo, narcotráfico, violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Este marco incluye tanto a grupos de delincuencia organizada, como a grupos armados al margen de la ley y organizaciones terroristas, sean estas de carácter nacional o extranjero, aún en los casos en que dichas estructuras hayan sido desarticuladas.

El fortalecimiento del orden jurídico en esta materia no solo constituye una herramienta para prevenir la repetición de estos crímenes, sino que envía un mensaje claro sobre el compromiso del Estado colombiano con la justicia, la memoria y los derechos de las víctimas, así como con la construcción de una sociedad basada en los principios de legalidad, convivencia pacífica y rechazo absoluto a la violencia en cualquiera de sus formas.

Con este proyecto de ley se busca erradicar cualquier discurso o manifestación que ponga en peligro la estabilidad institucional, enaltezca a quienes han atentado contra el Estado de Derecho o trivialice el dolor de quienes han sufrido los embates del terrorismo. De esta forma se pretende fortalecer el respeto mutuo de la sociedad, donde se protejan los valores fundamentales como nación que es Colombia.

Bajo ningún punto de vista moral puede ser dado como aceptable para la sociedad colombiana que se rinda algún tipo de homenaje a personas o grupos encargados de extinguir la vida de otros, de reclutar menores, colocar bombas, realizar secuestros masivos y exhibir a los secuestrados como tesoros.

Eliminando la apología y exaltación al terrorismo, así como otras actividades constitutivas de hechos victimizantes, se busca materializar la garantía de no repetición, pues se le envía a la sociedad el mensaje correcto, y es que esas conductas no son dignas de orgullo, por el contrario, deben generar todo el repudio y sanción social. Respecto a la garantía de no repetición, la Corte Constitucional en Sentencia T-595 de 2013 estableció:

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una prolija, pacífica y reiterada jurisprudencia en materia de reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, esencialmente respecto de los derechos a la justicia, a la verdad, a la reparación y a la garantía de no repetición, los cuales, para la CIDH se encuentran en una relación de conexión intrínseca. Sobre los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos reconocidos y protegidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos esta Corporación ha extraído sus propias conclusiones”.

La Resolución número 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 16 de diciembre de 2005¹, indica que,

“Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma”².

Reconocidos como principios básicos sobre el derecho de las víctimas de manifestas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

A renglón seguido, la citada resolución prevé que las víctimas tienen derecho a disponer de recursos, lo que implica: i) el acceso igual y efectivo a la justicia; ii) la reparación adecuada, efectiva,

¹ Idéntico mandato es encontrado en la Resolución número 2005/35, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, del 19 de abril de 2005.

² En la misma resolución, la Asamblea General precisó que, para efectos de la misma, se entendía como víctima *“toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario”.*

rápida, proporcional, y que puede incluir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; y iii) al acceso a la información pertinente sobre las violaciones y mecanismos de reparación, garantía dentro de la cual se prevé el derecho a la verdad.

Estos postulados básicos, elevados a categoría de principio, establecen y fundamentan la obligación de los Estados de brindar a las víctimas de crímenes graves las condiciones necesarias para superar los hechos que las afectaron, protegiéndolas de cualquier situación que pueda vulnerar sus derechos, comprometer su seguridad, afectar su privacidad o representar un trato discriminatorio o lesivo para su dignidad.

En Colombia no existe una norma explícita que prohíba actos de exaltación o conmemoración de personas vinculadas a violaciones de derechos humanos o delitos como narcotráfico y terrorismo. Sin embargo, los artículos 4³ y 25⁴ de la Ley 1448 de 2011, que establece medidas de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, pueden interpretarse como base para rechazar tales manifestaciones. Estos artículos reconocen el derecho de las víctimas a ser tratadas con dignidad, respeto a su integridad y honra, y a recibir una reparación integral, lo que incluye garantías de no repetición a nivel individual, colectivo, material, moral y simbólico.

II. DERECHO COMPARADO

Con el objetivo de proteger a las víctimas y garantizar el respeto a su dolor y a su memoria, así como con el propósito de enviar un mensaje a la sociedad, tendiente a que los actos de barbarie no deben ser tolerados y que, por el contrario, merecen todo el reproche social a sus actores, muchos Estados han establecido herramientas jurídicas para

sancionar la exaltación y/o apología al terrorismo, a continuación tenemos unos ejemplos:

2.1. Italia:

El ordenamiento jurídico italiano, a través del artículo 4° de la *Legge 20 giugno 1952*, castiga con prisión y multa la *apología del fascismo*, conducta que se materializa en actos de enaltecimiento o propaganda con dicha finalidad.

La norma establece que la apología del fascismo se materializa a través de conductas que buscan enaltecer, reivindicar o justificar de manera pública la ideología fascista o sus símbolos, especialmente cuando estas acciones tengan como finalidad promover el resurgimiento de movimientos que sigan sus postulados. Este tipo de medidas legales no solo buscan disuadir la glorificación de regímenes opresivos, sino también garantizar la convivencia democrática, la paz social y el respeto por las víctimas de dichos sistemas.

La Ley Scelba es un ejemplo de cómo un Estado puede adoptar medidas concretas para proteger la memoria colectiva y evitar que ideologías autoritarias vuelvan a amenazar el orden democrático. Además, refleja un consenso ético y jurídico respecto a la inadmisibilidad de discursos que trivialicen o legitimen la violencia, la discriminación y la supresión de derechos fundamentales inherentes a regímenes fascistas.

2.2. Francia:

La ley penal de Francia sanciona, en el artículo R645-1, la “*muestra o exhibición de cualquier uniforme, insignia o emblema*” alusivas a organizaciones que hayan sido declaradas como ilegales con fundamento en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional -como el partido nazi-⁵.

Este tipo de disposiciones tiene como objetivo evitar la revitalización de ideologías peligrosas que puedan alterar el orden público, incitar a la violencia o incluso, con el tiempo, desestabilizar el sistema democrático. Así, se impide que estas

³ *ARTÍCULO 4°. DIGNIDAD. El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. Las víctimas serán tratadas con consideración y respeto, participarán en las decisiones que las afecten, para lo cual contarán con información, asesoría y acompañamiento necesario y obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, deber positivo y principio de la dignidad. El Estado se compromete a adelantar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de la autonomía de las víctimas para que las medidas de atención, asistencia y reparación establecidas en la presente ley, contribuyan a recuperarlas como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes.*

⁴ *ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.*

⁵ El artículo 9° de este Estatuto del Tribunal de Núremberg (1945) prescribía:

Artículo 9° En el juicio de aquella persona o personas miembros de algún grupo u organización, el Tribunal podrá declarar (en relación con cualquier acto por el que dicha persona o personas puedan ser castigados) que el grupo u organización a la que pertenecía la citada persona o personas era una organización criminal.

Una vez recibido el Escrito de Acusación, el Tribunal hará las notificaciones que estime convenientes si estima que la acusación pretende que el Tribunal haga tal declaración, y cualquier miembro de la organización tendrá derecho a solicitar al Tribunal permiso para ser oído por el mismo respecto de la cuestión de la naturaleza criminal de la organización.

El Tribunal estará facultado para acceder a la petición o denegarla. En caso de acceder, el Tribunal podrá indicar la forma en que serán representados y oídos los solicitantes.

ideologías ganen visibilidad o apoyo, reduciendo su impacto en la sociedad.

2.3. Alemania:

Por su parte, el Estado alemán, a través de los artículos 86 y 86a del código penal, castiga los actos de propaganda de organizaciones anticonstitucionales -como el partido nazi-, así como la exhibición de símbolos, alusivos a estas, tales como banderas o realizar públicamente el saludo nazi.

Los artículos 86 y 86a del Código Penal alemán (Strafgesetzbuch, StGB) representan un pilar fundamental en la defensa del orden democrático y constitucional de Alemania, y su aplicación refleja una respuesta jurídica clara a los crímenes históricos del nazismo y a la prevención de su resurgimiento. Estos artículos no solo prohíben la propaganda y los símbolos de organizaciones anticonstitucionales, como el Partido Nacionalsocialista (nazi), sino que también simbolizan un compromiso ético y legal con la memoria histórica y la protección de los valores democráticos.

2.4. España:

El ordenamiento jurídico del Reino de España, por medio de la Ley 29 del 22 de septiembre de 2011, sobre el *Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo*, relativo a la *defensa del honor y la dignidad de las víctimas*, establece en su artículo 60, la prohibición a la exhibición pública de monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas, individual o colectivo del terrorismo, de los terroristas o de las organizaciones terroristas, así como la celebración pública de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de sus víctimas o de los familiares de estas.

En conjunto, estas medidas buscan erradicar la glorificación del terrorismo, proteger a las víctimas y garantizar que no se repita la exaltación de los actos de violencia en la sociedad. El objetivo es asegurar que los responsables del terrorismo no sean vistos como héroes o figuras de admiración, sino como personas que cometieron crímenes graves que deben ser condenados, mientras se otorga el respeto y la dignidad que las víctimas merecen.

III. DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

3.1. Antecedentes recientes (2025-2026)

Estos riesgos no son hipotéticos ni pertenecen únicamente al pasado. En los últimos dos años se han presentado episodios concretos que ilustran la vigencia y la urgencia de esta regulación:

En abril de 2025, con ocasión de un nuevo aniversario del nacimiento del M-19, se realizaron actos conmemorativos en Bogotá y otras ciudades del país. Ante ello, se advirtió públicamente que el M-19, las FARC, el ELN y el Clan del Golfo son organizaciones que no deberían recibir ningún tipo de homenaje, por tratarse de estructuras responsables de secuestros, atentados y hechos de violencia que dejaron miles de víctimas, calificando estos actos

como “sinónimo de muerte y criminalidad, no de paz”.

Meses antes, en febrero y marzo de 2025, banderas del M-19 reaparecieron en una alocución presidencial y en marchas convocadas desde el propio Gobierno nacional, lo que generó un amplio rechazo por tratarse de símbolos asociados a una organización responsable, entre otros hechos, de la toma y posterior retoma armada del Palacio de Justicia en 1985. Este episodio ilustra con particular claridad el riesgo que busca prevenir el artículo 2° del presente proyecto, al prohibir expresamente los actos de exaltación “de carácter estatal”.

Más recientemente, en julio de 2026 apareció en la ciudad de Medellín un mural atribuido al Ejército de Liberación Nacional (ELN), lo que llevó a la Alcaldía a ordenar su cubrimiento inmediato. Este hecho, ocurrido apenas semanas antes de la radicación del presente proyecto, confirma que la exaltación pública de organizaciones terroristas -lejos de ser un fenómeno superado- continúa manifestándose en el espacio público colombiano y exige una respuesta legislativa oportuna.

3.2. Magnitud histórica del conflicto armado

Durante más de 60 años, Colombia ha sido víctima de las acciones violentas y criminales de grupos terroristas como las FARC-EP, ELN, M-19, EPL, ERP, así como de organizaciones criminales como el Clan del Golfo y muchas otras estructuras ilegales. Estos grupos han llevado a cabo estrategias sistemáticas para proyectar una imagen altruista y engañosa ante la sociedad, pretendiendo justificar sus acciones bajo el pretexto de supuestas causas sociales. Sin embargo, la realidad es que se trata de organizaciones responsables de cometer delitos de guerra, crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos, sin reparar de manera adecuada o justa a las miles de víctimas que han dejado a su paso.

La exaltación de figuras como alias “Tirofijo”, “Mono Jojoy”, “Jesús Santrich” “Raúl Reyes” y “Camilo Torres” entre otros líderes criminales de las FARC, así como el uso de símbolos asociados a estas organizaciones, tales como banderas, brazaletes y accesorios vinculados a su actividad criminal, han servido para distorsionar la verdad histórica del país. Este tipo de exaltaciones no sólo menoscaban la memoria de las víctimas, sino que además contribuyen a perpetuar la ideología de estos grupos, fomentando el resurgimiento de movimientos que atentan contra la estabilidad institucional y la paz de la nación.

En respeto a las víctimas del conflicto armado y en aras de proteger la memoria histórica de Colombia, es indispensable adoptar medidas legislativas que prohíban y sancionen la apología y exaltación del terrorismo. Así como otros países han implementado normativas que impiden este tipo de conductas, Colombia debe actuar con firmeza para garantizar que ninguna manifestación pública o privada glorifique a quienes han atentado contra

la vida, la libertad y la dignidad de los ciudadanos. Esta iniciativa no solo busca preservar la verdad histórica, sino también evitar que las nuevas generaciones sean influenciadas por narrativas que trivialicen o justifiquen el sufrimiento causado por estos grupos terroristas.

Colombia es un país con una proliferación de grupos armados ilegales a lo largo de su historia que ha dejado un rastro de sangre y muerte. Según respuesta del Centro Nacional de Memoria Histórica con Radicado número 202411061007078-1 del 06 de noviembre de 2024, a través del Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC)⁶, se contabilizan las siguientes víctimas:

1. Entre el periodo comprendido entre 1944 y 1957: 2.620 víctimas fatales y 1.922 combatientes muertos, para un total de 4.542.
2. Entre el periodo comprendido entre 1958 y 1984: 10.265 civiles muertos y 4.977 combatientes muertos, para un total de 15.242 víctimas.
3. Desde 1985 hasta la actualidad: 210.085 civiles muertos y 44.709 combatientes muertos, para un total de 254.794.

Ahora, la entidad reporta que, desde 1985 hasta la actualidad, ha documentado un total de 28.928 hechos de secuestros que han dejado 35.547 víctimas y 241 hechos de atentados terroristas. Además, en el mismo periodo de tiempo ha documentado un total de 771 víctimas fatales y 3.842 personas heridas en hechos de atentados terroristas.

De acuerdo con cifras oficiales aportadas por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, a corte 1 de octubre de 2024 se reportan un total de 1.058.429 víctimas fatales de acuerdo con el RUV:

Detalle Hecho Victimizante	No. de Víctimas	No. de Víctimas Directas	No. de Víctimas Indirectas
Víctimas por hecho victimizante relacionado con Homicidios	1.058.429	258.906	799.523

Fuente: Unidad para las Víctimas – RUV – Periodo 01/01/1985 - corte 01 de octubre de 2024

Además, el RUV reporta un total de 9.744.901 víctimas por los siguientes hechos victimizantes:

A continuación, se relaciona la información desagregada por hechos victimizantes reconocidos en el RUV, ocurridos en el periodo consultado:

Hecho Victimizante	No. de Víctimas
Total, Víctimas Únicas	9.744.901
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	95.157
Amenaza	730.762
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	42.842
Desaparición forzada	184.045
Víctimas Directas	47.530
Víctimas Indirectas	137.115
Desplazamiento forzado	8.779.475
Homicidio	1.058.429
Víctimas Directas	258.906
Víctimas Indirectas	799.523
Minas Antipersonal, Munición sin Explictar y Artefacto Explosivo Improvisado	12.493
Secuestro	37.783
Tortura	8.872
Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con Grupos Armados	9.102
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	42.631
Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles	130.782
Lesiones Personales Físicas	18.947
Lesiones Personales Psicológicas	12.392
Confinamiento	163.955
Sin Información	52.615

Fuente: Unidad para las Víctimas – RUV – Periodo 01/01/1985 - corte 01 de octubre de 2024

Nota: Frente a la información antes relacionada en la columna Ato. de Víctimas, es necesario tener presente que las cifras citadas no deben ser sumadas o totalizadas, dado que una o más personas pueden estar incluidas como víctimas por más de un evento en diferentes periodos.

⁶ Señala la entidad que los datos correspondientes al periodo que va desde 1944 a 1957 están en proceso de integración al OMC, toda vez que esta tarea fue comenzada bajo la actual administración y para su consolidación e inclusión definitiva se requiere de un proceso dispendioso y riguroso de validación que precisa un tiempo para su publicación.

IV. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.

4.1. Deber del Estado y derecho de las víctimas de graves delitos a la memoria histórica.

En contextos de violencia y atrocidades, como las ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial, la memoria histórica es esencial para evitar la repetición de los crímenes y dignificar a las víctimas. Diversos Estados han incorporado normativas que proscriben la glorificación de regímenes represivos y reconocen su deber de preservar la memoria como herramienta de reparación y prevención.

En el artículo 143 la Ley 1448 de 2011 se establece el *Deber de Memoria del Estado*, que se traduce “en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones..., puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto”.

Dicho de otra forma, el Estado colombiano está en la obligación de llevar a cabo e incentivar acciones sociales que tengan como propósito (i) servir de tributo o reconocimiento a las víctimas de los graves de los crímenes, y (ii) hacer las veces de garantía de no repetición, y en ningún caso, permitir homenajes, celebraciones o exaltaciones a sus victimarios.

La Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han reconocido la memoria histórica como un derecho de las víctimas, con dimensiones individuales y colectivas. Este derecho incluye el reconocimiento de las víctimas como tales, evitando su culpabilización, y fomenta la superación de narrativas que justifican actos contrarios a los derechos humanos. En su dimensión colectiva, la memoria histórica busca confrontar y corregir discursos que invisibilizan los crímenes y sus consecuencias.

Finalmente, el deber del Estado en la memoria histórica no solo implica reparar a las víctimas, sino también prevenir manifestaciones que nieguen los crímenes, aunque estas puedan entrar en conflicto con derechos como la libertad de expresión. Ante este problema, el deber estatal debe priorizar la protección y dignidad de las víctimas, asegurando que la memoria histórica contribuya al reconocimiento y aprendizaje colectivo.

4.2. Límites al derecho a la libre expresión como mecanismo de protección a las víctimas del terrorismo.

La Constitución Política de 1991 protege la libertad de expresión. Empero, dicha protección, como la de todo derecho, no es absoluta, sino que se encuentra limitada cuando entra en conflicto con los derechos de los demás. En este caso, la libertad de expresión encuentra su límite en el respeto hacia las víctimas, su derecho a la dignidad, a la reparación, no repetición y a no sufrir de hechos revictimizantes.

De hecho, la Corte Constitucional ha expresado que este derecho fundamental pudiera verse

limitada con “las causales que, de conformidad con los tratados internacionales que obligan a Colombia, podrían eventualmente justificar limitar la libertad de expresión en casos concretos, a saber: la preservación de la seguridad, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos de los demás. Estos componentes del interés público, sin embargo, están sujetos a una interpretación no expansiva sino altamente restrictiva. Ello implica que el interés público ha de materializarse en un interés puntualmente definido para evitar que categorías de interés público demasiado amplias terminen por erosionar la libertad de expresión”⁷.

En el desarrollo constitucional de este derecho, este alto tribunal también ha expresado: “Por su parte, de la libertad de expresión se exige que diferencie hechos de opiniones, y en la medida en que incluya supuestos fácticos equivocados o falsos, puede ser sometida a rectificación. También se encuentran prohibidas las apologías al racismo, al odio, a la guerra, y la pornografía infantil. Con todo, ambas libertades deben ejercerse responsablemente, pues no pueden irrespetar los derechos de los demás”⁸.

De la basta jurisprudencia que de la Corte Constitucional sobre el desarrollo del derecho a la libre expresión, podemos encontrar las siguientes limitantes:

- (i) La propaganda en favor de la guerra
- (ii) La apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cobija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso discriminatorio, apología del delito y apología de la violencia)
- (iii) La pornografía infantil.
- (iv) La incitación directa y pública a cometer genocidio.

Dichas limitantes encuentran sustento en lo expresado por la Corte en la Sentencia T-391 de 2007 donde se expresó que la libertad de expresión no es absoluta en ninguna de sus manifestaciones y que, por el contrario, puede ser sujeta de limitaciones legales para “preservar otros derechos, valores e intereses constitucionalmente protegidos”.

Incluso, el TEDH ha admitido la restricción a la libertad de expresión en cuanto a conductas calificadas como de apología y exaltación al terrorismo como ocurrió en el caso “*Hogefeld V. Germany*”⁹ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha proferido numerosos fallos en los que ha delimitado el espectro práctico de este derecho, estableciendo correlativos límites al poder regulatorio de los Estados; entre las más importantes de estas providencias en los siguientes casos: (i) *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*, 2001; (ii) *Ivcher*

Bronstein Vs. Perú, 2001; (iii) *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, 2004; (iv) *Ricardo Canese vs. Paraguay*, 2004; (v) *Palamara Iribarne vs. Chile*, 2005; (vi) *Claude Reyes y otros vs. Chile*, 2006; (vii) *Kimel vs Argentina*, 2008; (viii) *Tristán Donoso vs. Panamá*, 2009; (ix) *Ríos y otros vs. Venezuela*, 2009; (x) *Perozo y otros vs. Venezuela*, 2009.

La posición de la CIDH no debe sorprendernos, el numeral 5, del artículo 13¹⁰ de la Convención Americana de señala que:

“5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

La Corte Constitucional ha precisado que la libertad de expresión puede restringirse en casos de discursos que inciten al odio, la discriminación, la violencia, el terrorismo, o la apología de delitos. Estas restricciones son coherentes con los compromisos internacionales que buscan preservar el orden público, la seguridad y los derechos de las víctimas.

La exaltación pública de personas responsables de violaciones graves, como terrorismo o narcotráfico, genera revictimización, afecta la dignidad de las víctimas y obstaculiza la reconciliación nacional. Limitar este tipo de expresiones se justifica para proteger la memoria histórica y el deber estatal de promover una convivencia basada en el respeto.

V. ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

Con esta iniciativa legislativa se busca garantizar la dignidad, honra e integridad de las víctimas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, narcotráfico y actos terroristas. Por lo cual se establece la prohibición de conmemoraciones públicas que exalten a los responsables de dichos crímenes, en reconocimiento del deber estatal de preservar la memoria histórica y proteger los derechos de las víctimas, conforme a compromisos internacionales asumidos por Colombia.

El proyecto de ley incluye medidas administrativas y disciplinarias para prevenir y sancionar actos que honren a organizaciones criminales, incluso después de su desarticulación, y a individuos responsables de delitos graves.

Este marco jurídico responde a casos recientes de homenajes y apologías públicas que invisibilizan la tragedia de las víctimas, perpetúan el sufrimiento y desdibujan responsabilidades históricas. Lejos de contribuir a la reconciliación, tales expresiones contrarían los principios de verdad, justicia y reparación.

Preservar la memoria nacional es esencial para prevenir el resurgimiento de subculturas ilícitas que han afectado profundamente al país. Este esfuerzo requiere el compromiso firme de la sociedad y las autoridades para evitar actos que perpetúen la

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-391-07. M. P.: Manuel José Cepeda.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-243-2018. M. P.: Diana Fajardo Rivera.

⁹ Se secuestró algunas entrevistas a un miembro de la RAF (Rote Arme Fraktion) como medida para evitar reclutamiento de miembros y seguidores de estos grupos.

¹⁰ Libertad de pensamiento y libertad de expresión.

victimización o distorsionen la historia, garantizando un legado que privilegie la dignidad de las víctimas y desincentive la exaltación de la criminalidad.

VII. PROPORCIONALIDAD

Y

NATURALEZA DE LA LEY

El presente proyecto se tramita como ley ordinaria y no como ley estatutaria. Si bien el artículo 152 de la Constitución Política reserva a este tipo de leyes la regulación del núcleo esencial de los derechos fundamentales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que dicha reserva opera de manera excepcional, cuando la norma regula de forma general, estructural y directa el ejercicio de un derecho fundamental, y no cuando se limita a desarrollar aspectos específicos y periféricos del mismo, conservándose la regla general a favor del legislador ordinario.

El presente proyecto no regula de manera general la libertad de expresión ni el derecho de reunión: se limita a prohibir una categoría específica y estrechamente definida de conductas -la apología y exaltación pública de organizaciones responsables de terrorismo, narcotráfico o graves violaciones a los derechos humanos-, en línea con las restricciones que la propia Constitución (artículo 20) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13.5) admiten frente a la propaganda de guerra y la apología del odio. A ello se suman las excepciones expresas incorporadas en el artículo 2º, párrafo 1º, que salvaguardan el ejercicio periodístico, académico, artístico y los actos propios de la justicia transicional, lo cual acota el alcance de la norma a su núcleo estrictamente necesario y proporcional.

No obstante lo anterior, dada la naturaleza de los derechos involucrados, se sugiere que la Mesa Directiva y las Comisiones competentes evalúen, durante el primer debate, si resulta pertinente surtir el trámite adicional propio de las leyes estatutarias, incluyendo la revisión previa de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, con el fin de blindar la iniciativa frente a eventuales demandas por vicios de procedimiento.

VII. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se precisa que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal que implique modificación al Marco Fiscal de Mediano Plazo, como quiera que su implementación no demanda la creación de nuevas plantas de personal, entidades, ni apropiaciones presupuestales distintas a las ya asignadas a las entidades competentes para el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que el presente proyecto de ley no genera beneficio particular, actual o directo a favor de los congresistas que participen en su discusión y votación, por lo que, en principio, no se advierten circunstancias que configuren conflicto de intereses. Lo anterior no exime a cada congresista del deber de evaluar su

situación particular y manifestar el impedimento a que haya lugar, de conformidad con la ley.

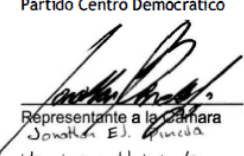
Atentamente,



PEDRO ALEJANDRO MURCIA LAMPREA

Representante a la Cámara por los colombianos en el Exterior

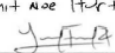
Partido Centro Democrático



Representante a la Cámara

Jonathan El. Príncipe

Yamir Noel Hurtado

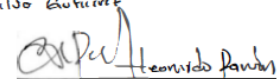


Representante a la Cámara



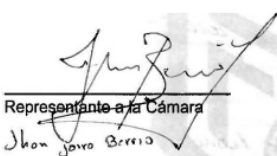
Representante a la Cámara

Hilda Gutierrez



Representante a la Cámara

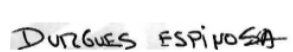
Leonido Pardo



Representante a la Cámara

Juan José Berrío

Representante a la Cámara



Representante a la Cámara

DURQUES ESPINOSA

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara



CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 01 de SEPTIEMBRE del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 306 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HON. PEDRO ALEJANDRO MURCIA, HILDA GUTIERREZ, DURQUES ESPINOSA Y OTROS



SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2026

CÁMARA

por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 1º de septiembre de 2026

Señores

NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS

Presidente

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 307 de 2026 Cámara, *por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Respetados señor Presidente y Secretario General:

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 y demás normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el Proyecto de Ley número 307 de 2026 Cámara, *por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y ley.

Cordialmente,



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2026
CÁMARA**

por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia. Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir con la reconstrucción de los municipios afectados por el sismo y mejorar las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.

Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial y demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el periodo de vigencia del beneficio, y

cuya actividad económica principal consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, construcción, turismo y de salud.

El beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la ZESE y los productos y servicios que prepare o provea podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.

La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.

Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.

Parágrafo primero. Durante los diez (10) años siguientes los beneficiarios de la ZESE enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente.

1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los departamentos a los que se refiere el presente artículo y que se acoge al régimen de la ZESE.

2. Certificado de Existencia y Representación Legal.

3. Las sociedades constituidas a la entrada en vigencia de la presente ley, además deben acreditar el incremento del 15% en el empleo directo generado, mediante certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años y las planillas de pago de seguridad social respectivas.

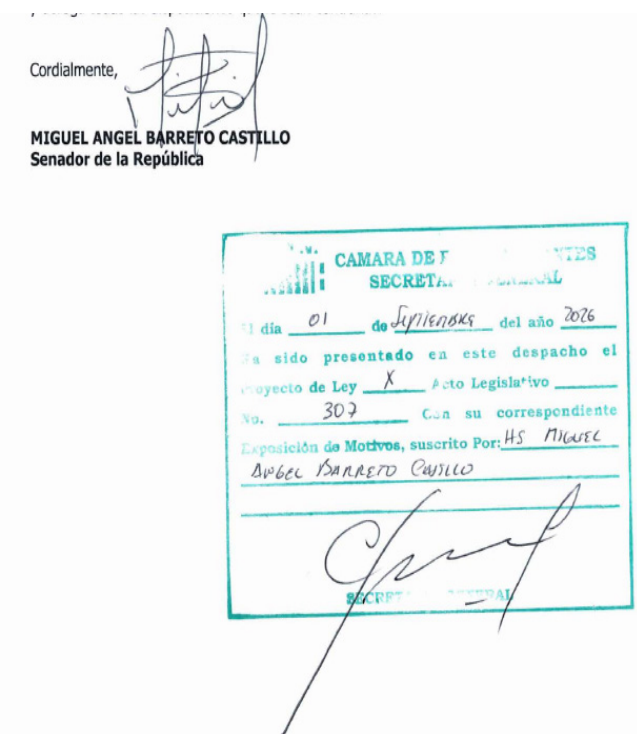
Parágrafo segundo. El Gobierno nacional reglamentará cualquiera de los asuntos y materias objeto de la ZESE para facilitar su aplicación y eventualmente su entendimiento, y podrá imponer las sanciones administrativas, penales, disciplinarias, comerciales y civiles aplicables y vigentes tanto a las sociedades como a sus representantes en caso de que se compruebe que incumplen las disposiciones aquí previstas.

Parágrafo tercero. El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.

Parágrafo cuarto. El presente artículo no es aplicable a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los municipios pertenecientes a los departamentos de que trata este artículo.

Parágrafo quinto. Extiéndanse los efectos del presente artículo a aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la presente ley hayan sido superiores al 12%.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes y justificación de la iniciativa

El terremoto de magnitud 7,4 registrado el 10 de agosto de 2026 ha generado una crisis sin precedentes, con pérdidas materiales estimadas entre los 30 y 40 billones de pesos, lo que representa cerca del 45% de la inversión pública presupuestada para el año en curso. Esta catástrofe ha paralizado la capacidad productiva de los departamentos de Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, poniendo en riesgo la estabilidad socioeconómica de una vasta región. Se considera el evento sísmico más fuerte registrado en el país en lo que va del siglo XXI y el de mayor impacto humanitario desde el terremoto del Eje Cafetero de 1999.¹

Según los balances consolidados de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y reportes de OCHA y otras entidades, el sismo dejó más de 331 personas fallecidas, alrededor de 4.500-4.600 heridos, cientos de desaparecidos y más de 400.000 personas afectadas (cerca de 190.000 familias)

en 16 departamentos y más de 480 municipios. Los departamentos con mayor afectación directa fueron Valle del Cauca, Risaralda, Chocó, Caldas y Quindío, con impactos también relevantes en Cauca y Tolima.

El daño material es de una magnitud histórica: se estiman más de 30.000-33.000 viviendas destruidas y más de 170.000-185.000 averiadas; cientos de edificios colapsados; daños en más de 3.700 centros educativos, cerca de 370-380 centros de salud, miles de centros comunitarios y cientos de vías. El costo preliminar de los daños físicos directos se estima en alrededor de 30 billones de pesos colombianos (aproximadamente 9.500-9.600 millones de dólares), de los cuales unos 24,5 billones corresponden a edificaciones y 5,5 billones a infraestructura. Esta cifra no incluye pérdidas indirectas, lucro cesante ni el sobre costo de reconstruir con estándares sísmo resistentes más exigentes.²

Hasta la fecha el Gobierno nacional ha expedido los siguientes decretos: el primer decreto es el 1171 de 2026, que declaró la Situación de Desastre Nacional; el segundo es el Decreto número 1261 de 2026, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública en parte del territorio nacional y que dio facultades especiales al presidente por 30 días calendario.

El tejido productivo de la zona quedó severamente comprometido. Según análisis de Confecámaras, los municipios más afectados concentran cerca de 270.000 empresas (el 93% microempresas) y aproximadamente 1,4 millones de empleos formales (alrededor del 15% del empleo formal nacional). El 43% de las empresas consultadas reportaron imposibilidad de operar en las semanas posteriores al sismo. Las microempresas, con menor capacidad de absorción de choques y de acceso a financiamiento, son las más vulnerables.

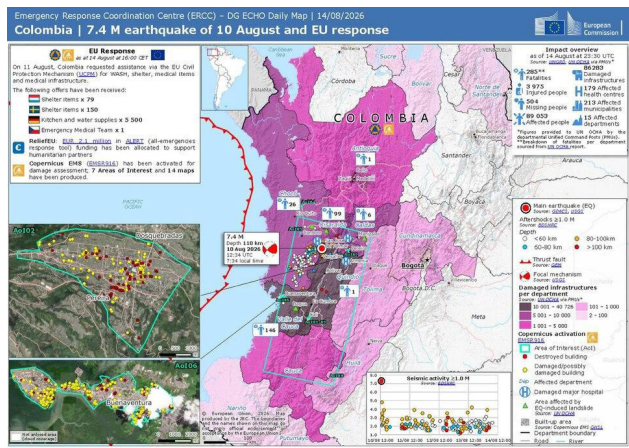
El impacto se traduce en pérdida de empleo, reducción de ingresos familiares, paralización de cadenas productivas (comercio, agroindustria, turismo, construcción, servicios de salud), disminución de la demanda local y presión adicional sobre los ingresos de los hogares damnificados, muchos de los cuales perdieron vivienda y medios de subsistencia de manera simultánea. Estudios económicos estiman que el sismo podría restar cerca de 0,27 puntos porcentuales al crecimiento del PIB nacional en 2026, con caídas más pronunciadas en los departamentos más golpeados (por ejemplo, reducciones del orden de 1,5 a 2,5 puntos en Chocó, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca y Caldas).

¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Terremoto_de_Colombia_de_2026

² <https://www.elnacional.com/2026/08/empresarios-colombianos-aponan-651-millones-de-dolares-para-atender-danos-del-terremoto/>

MAPA CON LA EXTENSIÓN DE LOS
DAÑOS DEL TERREMOTO

FUENTE: <https://ercportal.jrc.ec.europa.eu/ECHO-Products/Maps#/maps/5754> / Autor: ERCC
- Emergency Response Coordination Centre



En este contexto de emergencia humanitaria, económica y social, se requiere un instrumento de política pública que combine incentivos a la inversión privada con generación de empleo formal y reactivación productiva territorial. La figura de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), ya existente en el ordenamiento jurídico colombiano (artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y normas posteriores que la extendieron a Armenia, Quibdó, Buenaventura y Barrancabermeja), ha demostrado ser un mecanismo útil para atraer inversión nacional y extranjera y generar empleo en territorios con altos niveles de desempleo o rezago socioeconómico.

El presente proyecto de ley extiende y adapta ese régimen a los departamentos más afectados por el sismo de 2026 (Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima), con el propósito de contribuir a la reconstrucción económica y social de la región.

El propósito original del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 es atraer inversión y la generación de empleo en los departamentos y ciudades que son ZESE, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Norte de Santander, La Guajira, Arauca y las ciudades de Armenia, Quibdó, Buenaventura y Barrancabermeja.

Los beneficiarios son las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley o las sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente. Dentro de los beneficios se encuentran la tarifa general de renta 0% por los primeros cinco años y de 50% de tarifa general de renta durante los cinco años siguientes.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el régimen ZESE de la referida ley era aplicable para las sociedades comerciales que se constituyeran dentro de los 3 años contados a partir del 25 de mayo de 2019, el plazo para acceder a este beneficio ya caducó (25 de mayo de 2022).

Aplica la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y auto retención a título

de impuesto sobre la renta, siempre y cuando se informe al agente retenedor en la respectiva factura. Dentro de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios está el de aumentar el quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio del número trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años gravables anteriores al año en que inicie la aplicación de la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta del Régimen Especial en Materia Tributaria (ZESE), que en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) empleos directos, y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario.

Para las sociedades que al momento de aplicar el Régimen Especial en Materia Tributaria tengan menos de dos (2) años de constituidas corresponde el aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados desde su constitución que, en ningún caso, podrá ser inferior a dos (2) empleos directos.

Así mismo, la actividad económica principal de las sociedades que apliquen el régimen tributario especial consiste en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y/o comerciales.

Los requisitos para poder acceder al beneficio es demostrar el aumento del 15% del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario, desarrollar actividad económica dentro del territorio de la ZESE y demostrar que la mayor cantidad de ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud.

2. Impacto humanitario y socioeconómico de la tragedia

El sismo no solo generó pérdidas de vidas y destrucción de infraestructura; profundizó vulnerabilidades preexistentes en una de las regiones más dinámicas del país (Eje Cafetero y Valle del Cauca) y en zonas de alta fragilidad como el Chocó.

- **Vivienda y hábitat:** Decenas de miles de familias perdieron su vivienda o la vieron gravemente afectada. Muchas se encuentran en albergues temporales o en condiciones de hacinamiento, con riesgos sanitarios y de protección elevados.
- **Empleo e ingresos:** La paralización o reducción de operaciones de miles de micro y pequeñas empresas afecta directamente los ingresos de cientos de miles de hogares. La pérdida temporal o permanente de puestos de trabajo agrava la pobreza monetaria y multidimensional, especialmente en municipios con alta informalidad laboral.
- **Servicios esenciales:** Daños en centros de salud, instituciones educativas, acueductos, energía y vías limitan el acceso a servicios básicos y dificultan la recuperación rápida de la actividad económica.
- **Tejido empresarial:** El predominio de microempresas (93% del universo afectado) implica

que una proporción muy alta de las unidades productivas carece de reservas financieras, seguros o acceso ágil a crédito para reconstruir y reanudar operaciones.

Sin medidas estructurales de reactivación, el riesgo de migración forzada interna, aumento del desempleo estructural, deterioro de la formalización laboral y estancamiento de la inversión privada en la región es elevado. La reconstrucción no puede limitarse a la reposición de infraestructura física; debe incluir la reactivación del aparato productivo y la generación de empleo formal y de calidad.

3. Contribución de la ZESE a la reconstrucción

El régimen ZESE propuesto ofrece un incentivo tributario poderoso y temporal:

- Tarifa del impuesto sobre la renta del 0 % durante los primeros cinco (5) años y del 50% de la tarifa general durante los cinco (5) años siguientes.
- Aplicación proporcional de la retención en la fuente.
- Condiciones de elegibilidad: sociedades nuevas constituidas dentro de los tres años siguientes a la vigencia de la ley, o sociedades existentes que demuestren un aumento del 15% del empleo directo (mantenido durante el beneficio) y cuya actividad principal sea industrial, agropecuaria, comercial, de construcción, turismo o salud.
- Exclusiones razonables (actividades portuarias, exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, y traslado de domicilio fiscal con el único propósito de acceder al beneficio).

Estos incentivos buscan:

1. Atraer inversión nueva (nacional y extranjera) hacia los departamentos afectados, orientándola a sectores generadores de empleo y de reactivación (construcción, agroindustria, turismo, salud, industria y comercio).

2. Preservar y ampliar el empleo formal: el requisito de incremento del 15% del empleo directo para las empresas existentes vincula el beneficio fiscal a la generación neta de puestos de trabajo, evitando que el incentivo se convierta en un simple alivio tributario sin impacto social.

3. Acelerar la reconstrucción productiva: al reducir la carga tributaria en la fase crítica de reinicio de operaciones, se facilita la reposición de capital de trabajo, la reparación o reconstrucción de instalaciones y la contratación de personal.

4. Mejorar las condiciones de vida de la población: la generación de empleo formal incrementa los ingresos de los hogares, fortalece la demanda local y contribuye a la recuperación del tejido social.

Golpe a las empresas por el terremoto

Según un informe de Confecámaras, el terremoto afecta a 43% de las empresas y golpea especialmente a las microempresas.

De conformidad con el reporte de Confecámaras, con corte al 21 de agosto y basado en 26.689 empresas consultadas, revela que el 43% de las empresas están afectadas y no pueden operar tras el terremoto.

El impacto se concentra en las empresas más pequeñas: el 93% de las empresas afectadas son microempresas. Además, el 68% reporta daños en infraestructura o maquinaria y siete de cada 10 registran pérdidas económicas inferiores a \$20 millones.

Entre las empresas con trabajadores afectados, el 68% tiene entre uno y cinco empleados. La emergencia también ha generado necesidades específicas para recuperar la actividad económica.

El 54% solicita capital no reembolsable, el 42% necesita reparar instalaciones, maquinaria o equipos, el 26% busca acceder a nuevos créditos y el 23,9% pide alivios sobre sus obligaciones actuales.

Según la Red de Cámaras de Comercio “identificó que en las zonas más afectadas por el terremoto se concentra un tejido empresarial conformado por **269.786 empresas**, responsables de **1.396.020 empleos formales**, correspondientes al **15%** del total del país. Esta línea base, elaborada con información del Registro Único Empresarial y Social (RUES) y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), constituye un insumo para que las autoridades nacionales y territoriales orienten las acciones de recuperación económica y prioricen la atención a las empresas afectadas.

El análisis, elaborado para apoyar la toma de decisiones de las autoridades nacionales y territoriales, evidencia además que **250.628 empresas son microempresas, lo que equivale al 93% del total de empresas que existían antes del terremoto en los departamentos más afectados (Chocó, Quindío, Valle del Cauca, Risaralda y Caldas)**, el segmento más vulnerable frente a este tipo de emergencias por su menor capacidad para absorber pérdidas, mantener el empleo y reactivar rápidamente sus operaciones”.

“La información también muestra que los municipios pertenecientes a las jurisdicciones de las cámaras de comercio de Cali, Pereira, Manizales y Armenia concentran 189.754 empresas, equivalentes al 70% del tejido empresarial de los departamentos con mayor impacto del terremoto, y 1.152.119 empleos formales, es decir, el 83% del empleo registrado en estas regiones.

Por actividad económica, el comercio representa el principal sector empresarial en las zonas analizadas, seguido por los servicios, la industria manufacturera y las actividades profesionales y técnicas, lo que evidencia que una eventual interrupción prolongada de la actividad económica tendría efectos sobre el empleo, el abastecimiento y la dinámica productiva regional”. (Ver el informe es este link:³)

³ <https://confecamaras.org.co/las-zonas-mas-afectadas-por-el-terremoto-concentran-cerca-de-270-000-em>

La experiencia previa del régimen ZESE en La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Armenia, Quibdó y, posteriormente, Buenaventura y Barrancabermeja, muestra que este tipo de incentivos puede estimular la localización de nuevas sociedades y el aumento del empleo formal cuando se acompaña de controles de cumplimiento y de un entorno de seguridad jurídica. Estudios sobre su aplicación en Norte de Santander han documentado impactos positivos en la generación de empleo directo, aunque con variaciones según el contexto territorial.

4. Aspectos técnicos y de diseño del proyecto

El proyecto replica la estructura del régimen ZESE existente, adaptándola a la nueva realidad territorial:

- Incluye los departamentos más afectados (Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima).
- Extiende los efectos a ciudades capitales con tasas de desempleo superiores al 12 % en los cinco años anteriores (párrafo quinto), reconociendo que el impacto del sismo se suma a problemas estructurales de empleo en algunas capitales.
- Mantiene exclusiones para evitar distorsiones (actividades extractivas y portuarias, y meros traslados de domicilio fiscal).
- Establece obligaciones de reporte anual a la DIAN (declaración juramentada, certificado de existencia y representación legal, y acreditación del incremento de empleo para sociedades preexistentes), lo que facilita el control y la evaluación de impacto.
- Faculta al Gobierno para reglamentar y sancionar, garantizando la operatividad y la integridad del régimen.

IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no ordena gasto; pero, establece un beneficio tributario especial, lo que comprende un impacto fiscal y, en consecuencia, requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En tal sentido, esperamos que haya un apoyo gubernamental a la iniciativa.

El beneficio tributario implica un costo fiscal (gasto tributario) asociado a la renuncia temporal a recaudar el impuesto sobre la renta a tarifa plena sobre las utilidades de las sociedades beneficiarias.

Este costo debe evaluarse en el contexto de:

- La magnitud de los daños (cerca de 30 billones de pesos solo en pérdidas físicas directas).
- El elevado costo de la reconstrucción, que se estima superior a las pérdidas directas por la necesidad de reconstruir con mayores estándares de sismo-resistencia.
- El riesgo de que, en ausencia de incentivos, muchas micro y pequeñas empresas no logren reactivarse, generando pérdidas permanentes de

base tributaria, de empleo formal y de aportes a la seguridad social.

- El potencial de que la atracción de nueva inversión y el aumento del empleo formal amplíen, en el mediano plazo, la base gravable (IVA, retenciones, aportes parafiscales, impuesto de industria y comercio, etc.).

El régimen es temporal (diez años de beneficio escalonado) y condicionado al cumplimiento de requisitos de empleo y de localización efectiva de la actividad económica en la ZESE. Además, el proyecto faculta al Gobierno nacional para reglamentar la materia e imponer sanciones en caso de incumplimiento, lo que reduce el riesgo de abuso.

Desde una perspectiva de costo-beneficio, el gasto tributario debe ponderarse frente a:

- El ahorro en gasto social futuro (subsidios de desempleo, programas de asistencia humanitaria prolongada, costos de atención a población desplazada).
- La recuperación más rápida de la actividad económica regional y de los ingresos fiscales asociados.
- El cumplimiento del deber constitucional del Estado de proteger a las personas en situación de vulnerabilidad y de promover el desarrollo equitativo de las regiones.

En síntesis, el impacto fiscal de corto plazo es real, pero se justifica por el carácter extraordinario de la tragedia, por la temporalidad del beneficio y por el potencial de generación de empleo y de reactivación económica que lo acompaña.

LA INICIATIVA DEL CONGRESO

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (artículo 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que *“la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que este proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República”*. C-1707 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (artículo 154 inciso 2°. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia

C-040 de 1993, ha señalado en que “en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que “en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de “conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que “*el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique*”, y que “*La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias*”.

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:

En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del Proyecto de Ley número 26 de 1998 Senado, 207 de 1999 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que

debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias” (Negrillas fuera del original).

En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían “*adicionar nuevas materias o contenidos*”; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.

“La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto”.

Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.

“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros”.

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley”. Sentencia C-121 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.

“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3,

7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.

Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que “(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia “La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias”.

Así la Corte ha concluido “que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad”.

“Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa

perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política”.⁴

CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los posibles beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de la iniciativa versa sobre la ampliación del ámbito de aplicación del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos del Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir con la reconstrucción de los municipios afectados por al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo, son generales y aplican de igual manera para todos los colombianos, no se configura causal para predicar un impedimento.

Por otro lado, al encontrar que los beneficiarios de la figura ZESE pertenecen al sectores específicos de la economía y que se aplica a un ámbito particular del Territorio Nacional, si el Congresista o algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley desarrollan dichas actividades en los departamentos en cuestión es autoridad civil o policial o ejerce funciones en dicha ciudad, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se deduce su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población por igual y sus efectos regirán para el futuro.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Conclusión

El terremoto del 10 de agosto de 2026 constituye una tragedia de proporciones nacionales que exige una respuesta integral: asistencia humanitaria inmediata, reconstrucción de infraestructura y, de manera prioritaria, reactivación económica y generación de empleo formal en los territorios más afectados.

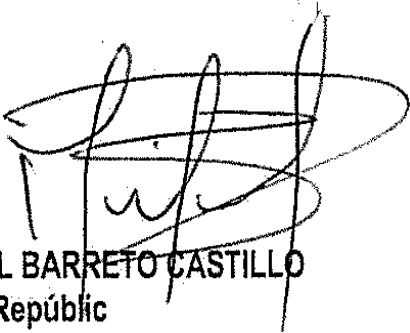
La creación de una Zona Económica y Social Especial para los departamentos de Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima es un instrumento idóneo, ya probado en el ordenamiento

jurídico colombiano, para atraer inversión, preservar y crear empleo, y contribuir a la recuperación de los ingresos de la población damnificada.

El Congreso de la República tiene la oportunidad y la responsabilidad de adoptar esta medida de manera oportuna, de modo que las empresas puedan acogerse al régimen en el período crítico de reconstrucción y que los beneficios tributarios se traduzcan efectivamente en empleo y en mejores condiciones de vida para las comunidades afectadas.

Por las razones expuestas, se solicita al Honorable Congreso de la República dar trámite favorable al presente proyecto de ley.

Cordialmente,



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 308 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se dispone de la maquinaria pesada, amarilla o industrial decomisada por su utilización en actividades consideradas ilícitas y se dictan medidas para su destinación en proyectos de reconstrucción, infraestructura y desarrollo rural de los municipios afectados por el sismo en Colombia de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 1° de septiembre de 2026

Señores

NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS

Presidente

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 308 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se dispone de la maquinaria pesada, amarilla o industrial decomisada por su utilización en actividades consideradas ilícitas y se dictan medidas para su destinación en proyectos de reconstrucción, infraestructura y desarrollo rural de los municipios afectados por el sismo en Colombia de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones.*

Respetados señor Presidente y Secretario General:

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 y demás

⁴ Sentencia C-066/18 M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el Proyecto de Ley número 308 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se dispone de la maquinaria pesada, amarilla o industrial decomisada por su utilización en actividades consideradas ilícitas y se dictan medidas para su destinación en proyectos de reconstrucción, infraestructura y desarrollo rural de los municipios de municipios afectados por el sismo en Colombia de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y ley.

Cordialmente,


MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 308 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se dispone de la maquinaria pesada, amarilla o industrial decomisada por su utilización en actividades consideradas ilícitas y se dictan medidas para su destinación en proyectos de reconstrucción, infraestructura y desarrollo rural de los municipios afectados por el sismo en Colombia de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto disponer de la maquinaria pesada, amarilla o industrial decomisada por su utilización en actividades consideradas ilícitas para destinarla en proyectos de desarrollo de la reconstrucción, infraestructura y desarrollo rural de los municipios de municipios por el sismo en Colombia de quinta y sexta categoría, priorizando aquellos que hayan sido catalogados como PDET y Zonas Más Afectadas por el conflicto Armado (ZOMAC) o aquellos que se consideren en riesgo por desastres naturales.

Artículo 2º. Administración de la maquinaria decomisada. La maquinaria decomisada será puesta a disposición de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) o la entidad que haga sus veces, para su administración, custodia y reasignación.

Parágrafo. La Sociedad de Activos Especiales (SAE) o la entidad que haga sus veces deberá crear un banco de maquinaria amarilla con el fin de poner a disposición de los municipios de municipios de quinta y sexta categoría.

Artículo 3º. Destinación. La Sociedad de Activos Especiales (SAE) o quien haga sus veces, entregará en donación o reasignación la maquinaria decomisada

a entidades territoriales de nivel municipal para proyectos de reconstrucción, desarrollo rural y obras de infraestructura; priorizando los municipios que hayan sido afectados por el sismo en Colombia, priorizando aquellos que hayan sido catalogados como PDET y Zonas Más Afectadas por el conflicto Armado (ZOMAC) o aquellos que se consideren en riesgo por desastres naturales.

Parágrafo 1º. Las administraciones municipales en la designación de la maquinaria que le fue entregada por la SAE o la entidad que haga sus veces podrá gestionar recursos ante entidades de nivel nacional o internacional que garanticen el mantenimiento de dicha maquinaria.

Parágrafo 2º. Las administraciones municipales destinarán el uso de esta maquinaria pesada, amarilla o industrial en la reconstrucción, proyectos como construcción y mantenimiento de vías, proyectos productivos sostenibles, infraestructura social, atención de emergencias y desastres naturales, entre otros.

Artículo 4º. Seguimiento y control. La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, ejercerán control fiscal y disciplinario en el proceso de entrega, uso y mantenimiento de la maquinaria decomisada, garantizando la transparencia y el cumplimiento de los fines sociales establecidos en la presente ley.

Artículo 5º. Reglamentación. El Gobierno nacional en cabeza de la entidad que este designe, reglamentará la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su promulgación.

Artículo 6º. Vigencia y derogatorias. La presente rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La iniciativa parte de una premisa sencilla, pero de profunda importancia para el Estado Social de Derecho: **los bienes que han sido utilizados para producir daño a la sociedad no deben convertirse en activos improductivos cuando pueden ser destinados, con las debidas garantías jurídicas, a reparar y reconstruir los territorios afectados por una calamidad pública.**

La propuesta busca, por tanto, establecer mecanismos que permitan que la maquinaria pesada, amarilla o industrial que haya quedado legalmente a disposición del Estado como consecuencia de procesos de decomiso, comiso, extinción de dominio u otras figuras jurídicamente procedentes,

pueda ser destinada prioritariamente a obras de reconstrucción, rehabilitación, mantenimiento de vías terciarias, mitigación del riesgo, adecuación de terrenos y desarrollo rural en los municipios de menor capacidad fiscal que hayan resultado afectados por el sismo.

El reciente sismo ha dejado a los municipios de quinta y sexta categoría en una situación de vulnerabilidad extrema. Estas entidades territoriales, que ya de por sí cuentan con presupuestos limitados y una capacidad técnica reducida, se enfrentan ahora al reto titánico de reconstruir viviendas, vías de acceso, puentes y centros comunitarios. Ante este escenario, la falta de maquinaria para remoción de escombros y reconstrucción de infraestructura es uno de los mayores obstáculos para la recuperación temprana.

Es un contrasentido que el Estado destruya maquinaria pesada en una región mientras, a escasos kilómetros, una alcaldía municipal carece de los medios básicos para rehabilitar un camino veredal necesario para la supervivencia de los campesinos afectados. Este proyecto propone convertir esa “maquinaria de la ilegalidad” en “maquinaria para la reconstrucción”.

Desarrollo Rural y Equidad Territorial

Los municipios de quinta y sexta categoría son el corazón de la producción agrícola colombiana, pero suelen ser los más olvidados en términos de inversión vial. Al destinar los bienes incautados a estas zonas, el Estado no solo atiende una emergencia por sismo, sino que fortalece la competitividad rural a largo plazo, reduciendo costos de transporte y conectando a las zonas rurales con los mercados urbanos.

Fundamentos jurídicos y técnicos

- **Principio de Economía y Eficiencia:** El Estado debe gestionar los bienes incautados bajo criterios de eficiencia. Si un bien es técnicamente recuperable y su administración es viable, su aprovechamiento social prevalece sobre su destrucción.
- **Gestión del Riesgo y Emergencias:** La normativa vigente debe armonizarse con las necesidades de gestión del riesgo. Ante la declaratoria de zonas de desastre tras eventos sísmicos, el uso de estos equipos se justifica plenamente como una herramienta para salvaguardar la vida, proteger la salud pública y restablecer los servicios básicos.
- **Trazabilidad y Control:** Para disipar las preocupaciones sobre el posible reingreso de estas máquinas al circuito criminal, el proyecto exige la implementación de un sistema riguroso de trazabilidad, georreferenciación y control administrativo, bajo la custodia de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) o la entidad que haga sus veces, asegurando que la maquinaria sea utilizada estrictamente para los fines públicos autorizados.

Las vías terciarias: el principal cuello de botella para la recuperación rural

La infraestructura de vías terciarias constituye uno de los principales argumentos que justifican esta

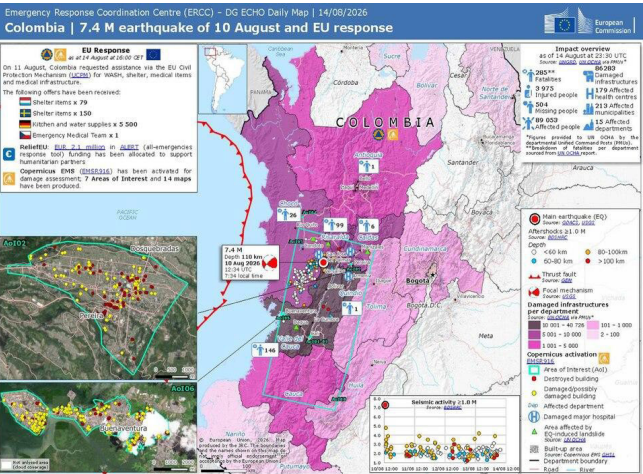
iniciativa. Según información del Departamento Nacional de Planeación, Colombia cuenta con aproximadamente **142.284 kilómetros de red terciaria**. De estos, cerca de 100.748 kilómetros -71%- son administrados por los municipios; 13.959 kilómetros corresponden a administraciones departamentales y 27.577 kilómetros están bajo responsabilidad del Gobierno nacional a través del Inviás.

El mismo análisis señala que aproximadamente el 70% de las vías terciarias están en afirmado, 24% en tierra y solamente 6% se encuentran pavimentadas. Además, se estimó que únicamente el 19% estaba en buen estado, 41% en estado regular y 40 % en mal estado. DNP.

Estas cifras permiten dimensionar el problema estructural que enfrenta la población rural colombiana.

Mapa con la extensión de los daños del terremoto

FUENTE: <https://erccportal.jrc.ec.europa.eu/ECHO-Products/Maps#/maps/5754> / Autor: ERCC - Emergency Response Coordination Centre



Después de un terremoto, una inundación o un movimiento en masa, las primeras horas son decisivas. La ausencia de maquinaria disponible puede convertir un daño localizado en un problema de aislamiento territorial.

El DNP ha reconocido que las vías terciarias tienen efectos directos sobre la agricultura, la ganadería, la piscicultura, la educación rural, el turismo, la seguridad alimentaria, los costos de transporte y la reducción de la pobreza. DNP. Por tanto, la recuperación de estas vías no constituye únicamente una obra de infraestructura: **es una política de desarrollo económico y social**.

El ordenamiento jurídico colombiano ya reconoce la existencia de mecanismos para la administración y destinación de bienes provenientes de actividades ilícitas.

La Ley 1708 de 2014 -Código de Extinción de Dominio- establece un régimen de administración de bienes sometidos a procesos de extinción de dominio y asigna al FRISCO, administrado por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), funciones relacionadas con su administración y destinación.

La legislación contempla, además, mecanismos para la destinación de determinados activos a entidades públicas y programas de interés social.

Por otra parte, el Decreto número 2235 de 2012 estableció un régimen especial relacionado con maquinaria pesada utilizada en actividades de exploración o explotación minera sin los requisitos legales, contemplando medidas de destrucción y control. La norma comprende, entre otros equipos, dragas, retroexcavadoras y bulldóceres.

El presente proyecto busca modificar la lógica de aprovechamiento de aquellos bienes que **jurídicamente puedan ser destinados al Estado**, de manera que, en los casos en que exista habilitación legal para su conservación y utilización, se privilegie su aprovechamiento social sobre su permanencia improductiva.

La finalidad no es desconocer las normas que ordenen la destrucción de determinada maquinaria cuando esta sea legalmente obligatoria, sino establecer un régimen para los bienes que, conforme al ordenamiento jurídico y a la situación procesal concreta, puedan ser conservados, administrados y destinados a una finalidad pública.

Objeto del proyecto de ley

El proyecto está compuesto por 6 artículos, incluyendo la vigencia, y busca que se disponga y decomise la maquinaria pesada, amarilla o industrial decomisada por su utilización en actividades consideradas ilícitas para destinarla en proyectos de desarrollo de la reconstrucción, infraestructura y desarrollo rural de los municipios de municipios por el sismo en Colombia de quinta y sexta categoría, priorizando aquellos que hayan sido catalogados como PDET y Zonas Más Afectadas por el conflicto Armado (ZOMAC) o aquellos que se consideren en riesgo por desastres naturales.

En tal sentido, la maquinaria decomisada será puesta a disposición de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) o la entidad que haga sus veces, para su administración, custodia y reasignación, la cual la entregará en donación o reasignación la maquinaria decomisada a entidades territoriales de nivel municipal para proyectos de reconstrucción, desarrollo rural y obras de infraestructura; priorizando los municipios que hayan sido afectados por el sismo en Colombia, priorizando aquellos que hayan sido catalogados como PDET y Zonas Más Afectadas por el conflicto Armado (ZOMAC) o aquellos que se consideren en riesgo por desastres naturales.

Igualmente se dispone que las administraciones municipales en la designación de la maquinaria que le fue entregada por la SAE o la entidad que haga sus veces podrá gestionar recursos ante entidades de nivel nacional o internacional que garanticen el mantenimiento de dicha maquinaria y destinarán el uso de esta maquinaria pesada, amarilla o industrial en la reconstrucción, proyectos como construcción y mantenimiento de vías, proyectos productivos

sostenibles, infraestructura social, atención de emergencias y desastres naturales, entre otros.

La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, ejercerán control fiscal y disciplinario en el proceso de entrega, uso y mantenimiento de la maquinaria decomisada, garantizando la transparencia y el cumplimiento de los fines sociales establecidos en la presente ley.

Antecedentes legislativos de la propuesta

La iniciativa se encuentra precedida por diferentes esfuerzos legislativos orientados a aprovechar maquinaria incautada o decomisada en beneficio de territorios con mayores necesidades.

En particular, durante las Legislaturas 2024-2025 y 2025-2026 fueron radicados proyectos de ley orientados a permitir que maquinaria amarilla y verde incautada pudiera ser transferida a municipios PDET y ZOMAC para mejorar vías, mitigar riesgos y apoyar actividades agropecuarias.

También fue tramitado un proyecto relacionado con la destinación de maquinaria pesada decomisada en actividades de minería ilegal para obras PDET y ZOMAC en municipios de sexta categoría.

Asimismo, en el Senado se presentó un proyecto que propuso evitar la destrucción de maquinaria pesada incautada y orientar su aprovechamiento hacia la mecanización del campo colombiano, siempre que no existiera un riesgo comprobado para la seguridad o la salud pública.

Estos antecedentes demuestran que existe una discusión legislativa previa y consolidada alrededor de la necesidad de transformar los bienes provenientes de actividades ilícitas en instrumentos de inversión social y desarrollo territorial.

La novedad del presente proyecto consiste en incorporar un criterio adicional de priorización: **la ocurrencia de una calamidad sísmica y la especial vulnerabilidad fiscal y administrativa de los municipios de quinta y sexta categoría.**

Justificación constitucional

La iniciativa encuentra fundamento en los principios y derechos consagrados en la Constitución Política.

Estado Social de Derecho

El artículo 1° de la Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado, entre otros principios, en la solidaridad y la prevalencia del interés general.

La destinación social de bienes provenientes de actividades ilícitas para reconstruir comunidades afectadas por un desastre materializa dichos principios.

Fines esenciales del Estado

El artículo 2° constitucional establece como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales.

La recuperación de vías, escuelas, centros de salud, infraestructura comunitaria y sistemas productivos constituye una forma directa de cumplir dichos fines.

Igualdad material

El artículo 13 de la Constitución exige que el Estado adopte medidas en favor de grupos y personas que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta.

Los municipios pequeños afectados por un desastre de gran magnitud presentan una situación objetiva de vulnerabilidad institucional y fiscal que justifica una intervención diferenciada.

Función social y ecológica de la propiedad

El artículo 58 reconoce la función social de la propiedad.

La iniciativa pretende que los activos que hayan quedado legítimamente a disposición del Estado cumplan una finalidad social, especialmente en territorios afectados por una calamidad.

Protección del ambiente

La Constitución impone al Estado el deber de proteger el medio ambiente y prevenir los factores de deterioro ambiental.

La iniciativa debe contribuir a que la maquinaria que fue utilizada para causar daños ambientales pueda ser reorientada hacia actividades de recuperación y mitigación, siempre bajo parámetros ambientales y técnicos.

Autonomía territorial

Los municipios conservan su autonomía dentro de los límites constitucionales y legales. El proyecto no pretende sustituir a los alcaldes ni desconocer las competencias territoriales. Por el contrario, busca proporcionarles herramientas materiales para ejercer sus competencias.

Derecho a la infraestructura social y servicios esenciales

La Constitución impone al Estado deberes especiales respecto de la satisfacción de necesidades básicas, especialmente en materia de agua potable, salud, educación, saneamiento y desarrollo rural. La reconstrucción posterior a un desastre exige recuperar las condiciones materiales que hacen posibles estos derechos.

Justificación desde la gestión del riesgo de desastres

La Ley 1523 de 2012 establece la política nacional de gestión del riesgo de desastres y organiza el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La experiencia del terremoto de 2026 demuestra que la gestión del riesgo no puede limitarse a la atención inmediata de la emergencia.

En tal sentido, la maquinaria constituye un elemento transversal a todas estas fases. Una retroexcavadora puede remover material de un derrumbe; una motoniveladora puede recuperar la superficie de una vía; un cargador puede

retirar escombros; un bulldócer puede apoyar la conformación de una banca; una excavadora puede intervenir cauces, drenajes y taludes.

En consecuencia, disponer de un parque de maquinaria para atención territorial representa una capacidad pública de respuesta.

La reconstrucción no puede limitarse a reparar edificios. En las zonas rurales, reconstruir significa recuperar la capacidad de producir, comercializar, estudiar, acceder a servicios de salud y movilizarse. Una vía terciaria rehabilitada permite: sacar productos agrícolas, ingresar fertilizantes y semillas, transportar alimentos; movilizar estudiantes, acceder a servicios de salud; facilitar el turismo rural; conectar productores con mercados; reducir costos logísticos; recuperar empleos; reactivar economías locales.

Por ello, la maquinaria no debe ser entendida únicamente como un elemento de obra pública, sino como una **herramienta de reactivación económica rural**.

Conclusión

La presente iniciativa no busca eliminar la facultad de las autoridades para perseguir el delito ambiental o económico, sino dotar al Estado de una herramienta inteligente y humana. Transformar maquinaria incautada en reconstrucción y esperanza para los municipios afectados por el sismo es un acto de justicia social. Al aprobar este proyecto, el Congreso de la República enviará un mensaje contundente: los bienes que fueron utilizados para dañar el país deben ser, a partir de hoy, transformados en herramientas para construirlo.

2. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 en su artículo 7°, establece sobre el análisis de impacto fiscal de las normas:

“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 la fuente e 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.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que 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.” (SIC)

La Corte Constitucional ha afirmado en diversos fallos aspectos atinentes al impacto fiscal en el trámite legislativo:

“(…) es obligación del Congreso propiciar y desarrollar una deliberación específica y explícita sobre el impacto fiscal de la reforma propuesta que aborde al menos los siguientes aspectos:

(i) Que se hayan identificado los costos fiscales de la iniciativa;

(ii) Que se haya identificado su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo;

(iii) Que se haya tenido en cuenta el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en caso de haberse presentado; y

(iv) Que se hayan señalado las posibles fuentes de financiación del proyecto”¹ (SIC).

*“El citado artículo 151 superior también dispone que por medio de leyes orgánicas se deben fijar las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. En tal virtud, el 9 de julio de 2003 el Congreso de la República expidió la Ley 819, “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. El artículo 7° de dicha normatividad exigió que durante el trámite de proyectos de ley que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios se debe analizar su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo -supra núm. 67-. Con tal objeto, estableció las siguientes obligaciones: (i) la exposición de motivos y las ponencias deben incluir de manera expresa los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiación en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite; (ii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir un concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales y su conformidad con el Marco Fiscal de mediano Plazo, que deberá ser publicado en la **Gaceta del Congreso**; (iii) el Gobierno nacional deberá incluir en los proyectos de ley de su iniciativa que comporten un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva, que deberá ser analizada y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dichas exigencias, en últimas, propenden porque la actividad legislativa se enmarque en las condiciones que garantizan la sostenibilidad fiscal del país”² (SIC) (Énfasis adicionado)*

En línea con los preceptos normativos antes citados y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se debe señalar que NO GENERA IMPACTO FISCAL, lo que permite concluir que la iniciativa cumple con los parámetros normativos y jurisprudenciales para proseguir su trámite.

3. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo previsto en el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, “*por el cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*”, que señala:

“Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían, generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. (SIC) (Énfasis adicionado)

De igual forma el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece:

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

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

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

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

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

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-451 de 2020. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

² Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

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

PARÁGRAFO 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992". (SIC) (Énfasis adicionado).

Como se evidencia de la lectura de la norma, el proyecto de ley que se presenta para el estudio del Congreso de la República no genera un conflicto de interés toda vez que se enmarca en los parámetros establecidos en el literal (a) de la inexistencia del conflicto de interés al tratarse de un proyecto de ley de interés general.

Cordialmente,



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República



CONTENIDO

Gaceta número 1264 - Vienres, 11 de septiembre de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 306 de 2026 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la apología al terrorismo y su exaltación, se garantiza la integridad, dignidad y honra de las víctimas y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 307 de 2026 Cámara, por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.	8
Proyecto de Ley número 308 de 2026 Cámara, por medio de la cual se dispone de la maquinaria pesada, amarilla o industrial decomisada por su utilización en actividades consideradas ilícitas y se dictan medidas para su destinación en proyectos de reconstrucción, infraestructura y desarrollo rural de los municipios afectados por el sismo en Colombia de quinta y sexta categoría y se dictan otras disposiciones.	16