

Bogotá D.C. julio de 2026

Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
Cámara de Representantes
Congreso de la República

Referencia: Radicación Proyecto de Ley ordinaria

En mi condición miembro del Congreso de la República y en el uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de Ley Ordinaria “ **“Por medio de la cual se establece un Régimen Especial, transitorio de incentivos tributarios, para la reactivación económica y la generación de empleo en el departamento del Chocó, y se dictan otras disposiciones”**

Atentamente,



JAMES MOSQUERA
Representante a la Cámara
CITREP Chocó- Antioquia



PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se establece un Régimen Especial, transitorio de incentivos tributarios, para la reactivación económica y la generación de empleo en el departamento del Chocó, y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un Régimen Especial, transitorio de incentivos tributarios, orientado a promover la reactivación económica, la inversión productiva nacional y extranjera, la generación de empleo formal y el fortalecimiento del tejido empresarial en el departamento del Chocó.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Los beneficios previstos en la presente ley aplicarán en todo el territorio del departamento del Chocó, priorizando los municipios incluidos dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), a saber: Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El Cantón de San Pablo, El Litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Medio San Juan, Nóvita, Riosucio y Sipí.

Artículo 3°. Sectores estratégicos. Para efectos de la presente ley se declaran de interés estratégico los proyectos productivos desarrollados en los siguientes sectores:

- bioeconomía y negocios verdes;
- turismo sostenible;
- agroindustria y economía forestal sostenible;
- pesca y acuicultura;
- energías renovables;
- logística y transporte;
- economía digital; e industrias culturales y creativas,

sin perjuicio de que el Gobierno Nacional incluya reglamentariamente otros sectores compatibles con la vocación productiva y ambiental del departamento.

Artículo 4°. Beneficio en el impuesto sobre la renta. Las personas jurídicas que se constituyan, trasladen o amplíen sus actividades productivas en el departamento del Chocó tendrán derecho a:

- a) Una exención del 50% del Impuesto sobre la Renta y Complementarios durante los primeros cinco (5) años, contados a partir del inicio de operaciones.
- b) Una tarifa preferencial equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general vigente, durante los cinco (5) años subsiguientes.

Artículo 5°. Incentivo a la generación de empleo formal. Las personas jurídicas beneficiarias de la presente ley que generen empleo formal adicional en el departamento del Chocó tendrán derecho a un descuento tributario equivalente al cien por ciento (100%) de los aportes parafiscales con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar, correspondientes a los nuevos empleos formales creados, durante los primeros cinco (5) años de vinculación laboral.

Parágrafo. Las empresas beneficiarias darán prioridad en la vinculación laboral a mano de obra domiciliada en el departamento del Chocó, con especial atención a mujeres, jóvenes, víctimas del conflicto armado y personas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y a pueblos indígenas del territorio, en concordancia con el enfoque diferencial étnico-territorial previsto en la Ley 70 de 1993 y el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991).

Artículo 6°. Exención en el Impuesto sobre las Ventas (IVA). Estarán exentas del Impuesto sobre las Ventas (IVA) las adquisiciones de maquinaria y equipos industriales, materias primas y bienes intermedios, servicios especializados para la producción, y bienes de capital destinados a infraestructura productiva, siempre que se destinen exclusivamente a actividades productivas desarrolladas dentro del territorio del departamento del Chocó, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional.

Artículo 7°. Exoneración de aranceles y tributos aduaneros. La importación de maquinaria, equipos, materias primas y bienes de capital destinados a proyectos productivos en los sectores estratégicos definidos en el artículo 3° de la presente ley no causará aranceles ni tributos aduaneros, siempre que dichos bienes se usen exclusivamente en el territorio del departamento del Chocó.

Artículo 8°. Incentivos tributarios territoriales. Se autoriza a la Asamblea Departamental del Chocó y a los concejos municipales del departamento para establecer exenciones o descuentos en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y en el Impuesto Predial Unificado, hasta por un término de diez (10) años, aplicables a las empresas que se instalen o amplíen sus operaciones en el territorio, sin perjuicio de las normas orgánicas en materia de responsabilidad fiscal territorial.

Artículo 9°. Condiciones de acceso. Los beneficios previstos en esta ley se reconocerán únicamente a las empresas que:

- a) Demuestren una inversión mínima, en los términos que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- b) Generen y mantengan al menos el cincuenta por ciento (50%) de mano de obra local, siempre que exista disponibilidad de personal con las competencias requeridas.
- c) Cumplan con las normas ambientales, laborales y de seguridad social vigentes.
- d) Mantengan su actividad productiva en el territorio por un período no inferior a diez (10) años.

Artículo 10°. Pérdida de beneficios. El incumplimiento de cualquiera de las condiciones establecidas en el artículo anterior dará lugar a la pérdida automática de los beneficios reconocidos, sin perjuicio de las sanciones fiscales, administrativas y penales a que haya lugar conforme a la normatividad vigente.

Artículo 11°. Seguimiento, control y reporte. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Gobernación del Chocó, ejercerá el seguimiento y control del cumplimiento de las condiciones de acceso establecidas en el artículo 9° de la presente ley.

El Gobierno Nacional presentará anualmente a las Comisiones Económicas del Congreso de la República un informe sobre el impacto económico, social y fiscal de los beneficios otorgados, que incluya, como mínimo, el número de empresas beneficiarias, los empleos formales generados, la inversión ejecutada y el menor recaudo tributario asociado.

Artículo 12°. Temporalidad. Los beneficios consagrados en la presente ley tendrán una vigencia de diez (10) años, contados a partir de su promulgación.

Artículo 13°. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 14°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



JAMES MOSQUERA

Representante a la Cámara
CITREP Chocó- Antioquia



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por ocho (8) apartes:

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

II. PROBLEMA A RESOLVER

III. JUSTIFICACIÓN

IV. MARCO NORMATIVO

V. IMPACTO FISCAL

VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

VIII. CONCLUSIÓN

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto instituir un Régimen Especial para el Desarrollo Integral del Departamento del Chocó, en virtud del cual el Estado adoptará un conjunto articulado de incentivos de naturaleza económica, tributaria, financiera, administrativa y de fomento a la inversión, orientados a la superación estructural de las condiciones históricas de pobreza, marginalidad, aislamiento geográfico y rezago socioeconómico que han caracterizado a este territorio, así como de los efectos adversos derivados de la variabilidad climática y de las limitaciones persistentes en su capacidad competitiva.

En desarrollo de este propósito, el régimen aquí establecido propenderá por la generación de empleo formal y digno, la consolidación del tejido empresarial regional, el impulso a procesos de industrialización ambientalmente sostenible y el aprovechamiento responsable del capital natural y la biodiversidad del Chocó Biogeográfico, como fundamentos para la construcción de condiciones de equidad territorial y desarrollo con enfoque diferencial.

II. PROBLEMA A RESOLVER:

El Departamento del Chocó enfrenta una situación estructural de rezago socioeconómico que lo ubica, de manera sostenida, entre los territorios con los indicadores más críticos de pobreza, informalidad laboral y desarticulación productiva del país. Esta condición no obedece a factores coyunturales, sino a un patrón histórico de exclusión institucional, aislamiento geográfico y ausencia de instrumentos normativos que incentiven la inversión, la formalización empresarial y el aprovechamiento sostenible de su vocación productiva y ambiental.

A ello se suman las particulares condiciones geográficas y climáticas del territorio altos niveles de pluviosidad, fragmentación de la red vial, dependencia del transporte fluvial y marítimo, y creciente exposición a fenómenos derivados del cambio climático que elevan significativamente los costos de operación, transporte y comercialización, desincentivando el establecimiento de actividades productivas formales y perpetuando la dependencia de economías informales e ilegales.

Esta problemática se ve agravada por la ausencia de un marco normativo diferencial que reconozca las condiciones excepcionales del Chocó, en contraste con otros territorios del país que, ante situaciones de crisis económica, social o de orden público, han sido objeto de regímenes especiales de incentivos —como ocurrió con el Departamento del Cauca mediante la Ley 218 de 1995 (Ley Páez)— sin que hasta

la fecha el Chocó, pese a presentar indicadores de rezago igualmente críticos y sostenidos en el tiempo, haya sido destinatario de una respuesta normativa equivalente.

En consecuencia, el problema a resolver mediante la presente iniciativa legislativa consiste en la ausencia de un régimen jurídico especial que provea incentivos tributarios, financieros, aduaneros y administrativos suficientes para atraer inversión productiva, generar empleo formal y fortalecer la capacidad competitiva del Departamento del Chocó, como condición necesaria para superar sus brechas históricas de pobreza, exclusión y aislamiento territorial, y garantizar la efectiva materialización de los principios constitucionales de igualdad material (art. 13 C.P.) y de especial protección a las regiones con mayores niveles de pobreza (art. 334 C.P.).

III. JUSTIFICACIÓN:

El departamento del Chocó es, ante todo, uno de los territorios de mayor riqueza natural y biodiversidad del planeta. Su cuenca hidrográfica, sus selvas húmedas tropicales, su litoral sobre dos océanos y su patrimonio étnico-cultural lo convierten en uno de los epicentros de biodiversidad más importantes del mundo, condición que encontró reconocimiento jurídico excepcional en la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional, mediante la cual el río Atrato se convirtió en el primer río de Colombia y uno de los primeros en el mundo en ser declarado sujeto de derechos, titular de protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y de las comunidades étnicas de su cuenca.

Sin embargo, esta riqueza ambiental y este hito jurisprudencial de alcance mundial contrastan, de manera profundamente paradójica, con una condición sostenida de abandono estatal. El mismo territorio que alberga uno de los patrimonios

ecosistémicos más valiosos del planeta, y que ha sido reconocido por la más alta instancia constitucional del país como merecedor de especial protección, continúa registrando los indicadores socioeconómicos más críticos de Colombia, lo que evidencia que dicha riqueza natural no se ha traducido en bienestar, desarrollo ni oportunidades reales para su población. El Chocó no adolece de falta de recursos naturales, sino de la ausencia histórica de un Estado capaz de convertir esa riqueza en desarrollo económico, infraestructura, empleo formal y calidad de vida para sus habitantes.

Este olvido institucional no es una percepción subjetiva, sino una realidad verificable a partir de los indicadores oficiales disponibles, los cuales confirman que el departamento constituye, dentro de la geografía institucional colombiana, un caso paradigmático de disociación entre riqueza natural y bienestar poblacional: pese a contar con una posición geoestratégica privilegiada sobre dos océanos, una biodiversidad de relevancia mundial y cuantiosos recursos hídricos, forestales y mineros, sus ventajas comparativas no se han logrado traducir en ventajas competitivas reales para su población.

1. Magnitud del rezago socioeconómico

En este panorama, según cifras del DANE (2024), el Chocó registra una incidencia de pobreza multidimensional del 62,2 %, la más alta del país y equivalente a varias veces el promedio nacional, mientras que la pobreza monetaria alcanza el 67,7 % de la población, de acuerdo con el Informe de Viabilidad Fiscal Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). A ello se suma que Quibdó, su capital, ha liderado de manera recurrente el desempleo urbano nacional, con una tasa reciente del 28,4 %, en tanto que el desempleo departamental se ubica en 15,9 %.

El aparato productivo departamental refleja igualmente esta debilidad estructural: el Chocó aporta apenas el 0,43 % del PIB nacional, cuenta con un índice de competitividad de 3,4 sobre 10 uno de los más bajos del país, y presenta rezagos severos en conectividad digital (3,9 usuarios de internet por cada 100 habitantes) y en cobertura de servicios básicos, con apenas el 54 % de cobertura de acueducto en sus 31 municipios y 127 resguardos indígenas.

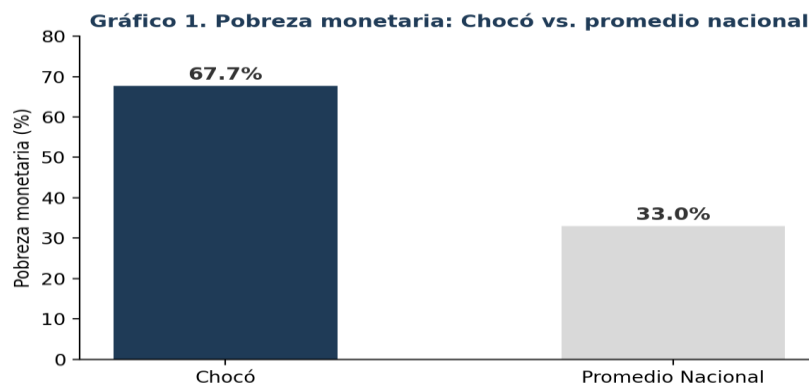
Como lo señala Martínez Ramírez (2024), el estancamiento socioeconómico de Quibdó y del departamento del Chocó no responde a una causa aislada, sino a la convergencia histórica de múltiples factores estructurales violencia, corrupción, debilidad institucional, déficit educativo y limitaciones de infraestructura y conectividad que han impedido que las inversiones públicas se traduzcan en mejoras efectivas para la población. El mismo autor destaca la paradoja de un territorio cuyo enorme potencial económico, derivado de su ubicación geoestratégica, su biodiversidad y sus recursos forestales, hídricos y mineros incluidas las oportunidades que ofrecen la bioeconomía, el turismo sostenible y la economía azul no se ha traducido en bienestar para la población, debido a la ausencia de condiciones institucionales que favorezcan el establecimiento de empresas y la consolidación de procesos productivos sostenibles.

Diagnóstico socioeconómico y fiscal del Chocó

INDICADOR	RESULTADO
Municipios	31
Resguardos indígenas	127
Población	605.478

INDICADOR	RESULTADO
PIB	\$6,81 billones
Participación en el PIB nacional	0,43 %
Desempleo departamental	15,9 %
Pobreza monetaria	67,7 %
Cobertura de acueducto	54 %
Conectividad a internet	3,9 por cada 100 habitantes
Índice de competitividad	3,4 / 10

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Viabilidad Fiscal Territorial del Departamento del Chocó (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024) y proyecciones DANE (2024).¹



¹ Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Viabilidad Fiscal Territorial del Departamento del Chocó (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024) y proyecciones DANE (2024).

Gráfico 1. La pobreza monetaria del Chocó (67,7 %) más que duplica el promedio nacional.

2. Insuficiencia estructural de las finanzas territoriales

En consonancia con lo anterior, el diagnóstico fiscal del departamento confirma que este no cuenta, por sí solo, con la capacidad financiera necesaria para revertir dicho rezago. De acuerdo con el Informe de Viabilidad Fiscal 2024 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Chocó mantiene una deuda pública superior a \$44.000 millones, en proceso de amortización hasta el año 2039 en virtud de la reestructuración autorizada por el artículo 318 de la Ley 2294 de 2023, circunstancia que compromete buena parte de su capacidad de inversión estratégica durante los próximos quince años. A esto se suma que el departamento no cuenta con calificación de riesgo vigente desde 2014, lo que restringe severamente su acceso a operaciones de crédito y a la financiación de proyectos de infraestructura.

La estructura de ingresos departamentales revela, además, una alta dependencia de las transferencias nacionales, que representan el 75 % de los recursos, frente a apenas un 13 % de ingresos tributarios propios.

Gráfico 2. Composición de ingresos departamentales

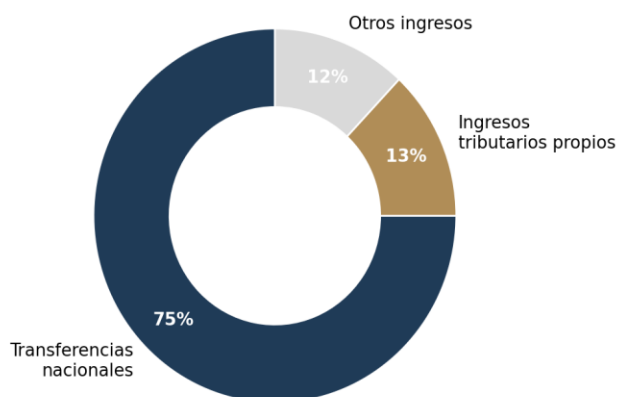


Gráfico 2. El 75 % de los ingresos departamentales provienen de transferencias nacionales y solo el 13 % de recursos tributarios propios.

Por su parte, el 81 % de la inversión departamental se concentra en el sector educativo y solo el 10 % en salud, lo que deja un margen presupuestal marginal para el fomento productivo.

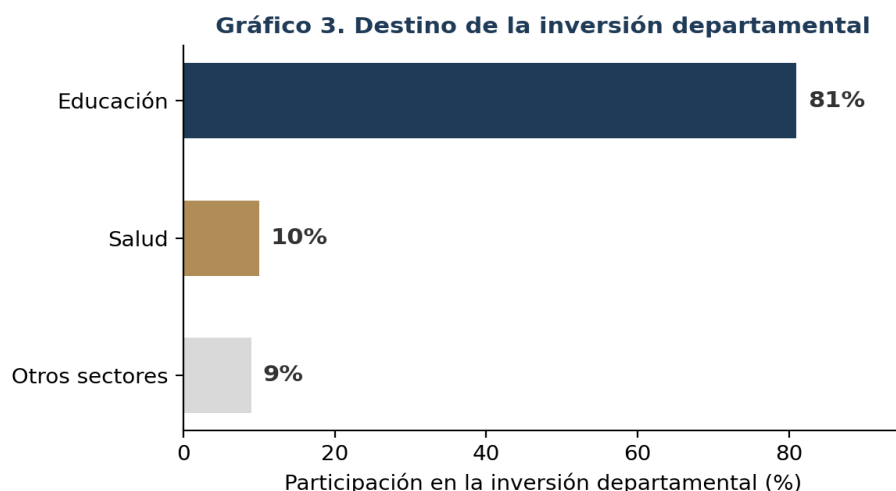


Gráfico 3. El 81 % de la inversión departamental se destina a educación, frente a un 10 % destinado a salud.

Resulta igualmente significativo que, durante el bienio 2023-2024, solo se hubiera ejecutado el 66 % de los recursos asignados por el Sistema General de Regalías, quedando sin comprometer más de \$51.000 millones. El mismo informe reporta un superávit fiscal de \$10.216 millones y un superávit presupuestal de \$67.021 millones durante la vigencia 2024; sin embargo, el propio Ministerio de Hacienda señala que este resultado puede obedecer a deficiencias en la ejecución y planeación presupuestal, más que a una fortaleza estructural. Lo anterior confirma que el reto del Chocó no radica exclusivamente en la disponibilidad de recursos públicos, sino en la ausencia de condiciones institucionales y normativas que permitan dinamizar

la economía mediante inversión privada, generación de empleo formal y fortalecimiento empresarial.

Condición de vulnerabilidad estructural, no coyuntural

La gravedad de esta situación se ve agravada por una marcada recurrencia de declaratorias de emergencia y calamidad pública en el territorio. Entre 2024 y 2026 se registran al menos cuatro episodios formales:

- La calamidad pública departamental declarada mediante el Decreto No. 0037 del 13 de enero de 2024, prorrogada mediante el Decreto No. 0183 de julio de 2024.
- La calamidad pública del municipio de Quibdó, declarada mediante el Decreto No. 0301 del 12 de noviembre de 2024.
- La calamidad pública del municipio de Unguía, declarada mediante el Decreto No. 039 del 5 de mayo de 2025 y prorrogada mediante el Decreto No. 108 del 15 de agosto de 2025.
- La inclusión del Chocó, junto con otros siete departamentos, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo No. 0150 del 11 de febrero de 2026.

A lo anterior se suma que las inundaciones ocurridas entre el 9 y el 11 de noviembre de 2024 afectaron a 22 de los 31 municipios del departamento, a más de 37.500 familias, cerca de 188.000 personas y 4.337 viviendas, hecho que motivó la declaratoria de desastre de carácter nacional mediante el Decreto 1372 de 2024, con vigencia de doce (12) meses prorrogables. Esta sucesión de declaratorias no constituye una serie de hechos aislados y esporádicos, sino la manifestación reiterada de una condición estructural de vulnerabilidad económica, social y ambiental que los instrumentos ordinarios de gestión del riesgo de naturaleza



esencialmente transitoria y reactiva resultan insuficientes para superar, y que exige un régimen de incentivos económicos de mayor aliento temporal, focalizado y con vocación transformadora, como el que propone el presente proyecto de ley.

Fundamento constitucional y jurisprudencial para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad

El régimen especial que se propone no puede desligarse del reconocimiento jurídico excepcional que ha alcanzado el patrimonio hídrico y biológico del Chocó. Si el ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido al río Atrato como titular de derechos susceptibles de protección judicial, con mayor razón resulta exigible que el legislador adopte un marco normativo que permita traducir esa riqueza ecosistémica en desarrollo económico sostenible para las comunidades que habitan su cuenca, en lugar de dejar dicho patrimonio expuesto exclusivamente a las economías extractivas informales e ilegales que la propia Corte Constitucional identificó como causa del deterioro ambiental.

En esa misma línea, el Chocó Biogeográfico, del cual el Atrato es columna vertebral, constituye uno de los territorios de mayor diversidad biológica por unidad de área en el planeta, condición que representa una ventaja comparativa estratégica para el desarrollo de la bioeconomía, el turismo de naturaleza y la economía azul. Sin embargo, en ausencia de incentivos normativos que favorezcan la inversión responsable, dicho potencial permanece subutilizado, mientras persisten las presiones extractivas sobre un ecosistema que el propio ordenamiento jurídico ha declarado sujeto de especial protección. En este sentido, el Régimen Especial para el Desarrollo Integral del Departamento del Chocó da cumplimiento al mandato derivado de la Sentencia T-622 de 2016, en cuanto provee los instrumentos económicos, tributarios y de fomento necesarios para que el aprovechamiento de la biodiversidad se realice de manera responsable y en beneficio directo de las

comunidades afrocolombianas e indígenas ribereñas, en concordancia con los artículos 79 y 80 de la Constitución Política.

Sobre esa base normativa y jurisprudencial, la experiencia legislativa colombiana ha demostrado la eficacia de los regímenes especiales de incentivos como mecanismo de reactivación económica territorial frente a circunstancias extraordinarias. La Ley 218 de 1995 (Ley Páez), expedida como respuesta al terremoto de 1994, permitió dinamizar la inversión privada, generar empleo formal y fortalecer el aparato productivo en los municipios beneficiarios del sur del Cauca y el norte del Huila, constituyendo un antecedente normativo directamente aplicable a la situación del Chocó, con las adaptaciones necesarias a sus particularidades geográficas, ambientales, fiscales y étnico-culturales.

Este precedente no es hipotético para el propio departamento del Chocó: el Estado colombiano ya reconoció, mediante el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 147 de la Ley 2010 de 2019, la necesidad de un tratamiento tributario diferencial para Quibdó, capital del departamento, a través de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), que otorgó una tarifa del cero por ciento (0%) en el Impuesto sobre la Renta durante los primeros cinco (5) años y del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general durante los cinco (5) años siguientes. Este antecedente normativo, lejos de debilitar la presente iniciativa, la refuerza: valida la constitucionalidad y la conveniencia de política pública de los incentivos tributarios territoriales aquí propuestos, al tiempo que evidencia sus dos limitaciones estructurales, que el presente proyecto busca superar. Primero, la ventana de inscripción de nuevas sociedades a la ZESE se cerró el 24 de mayo de 2022, por lo que ningún inversionista puede acogerse actualmente a dicho beneficio. Segundo, su ámbito territorial se circunscribió exclusivamente al municipio de Quibdó, dejando por fuera a los treinta (30) municipios restantes del departamento, entre ellos la

totalidad de los municipios PDET, que concentran las condiciones más críticas de pobreza, aislamiento y exclusión institucional. El Régimen Especial que aquí se propone retoma la lógica normativa ya validada por el legislador y por la administración tributaria en la ZESE, pero la extiende en el tiempo y en el territorio, para responder a la magnitud real del rezago departamental.

A este antecedente se suma otro de alcance nacional pero igualmente revelador: el régimen de progresividad en el impuesto sobre la renta para las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), creado por los artículos 235 a 238 de la Ley 1819 de 2016 y reglamentado por el Decreto 1650 de 2017, que actualmente cobija a la práctica totalidad de los municipios del Chocó por su condición de territorios PDET o por sus altos índices de pobreza multidimensional y bajo desempeño fiscal. Dicho régimen, sin embargo, tiene una vigencia definida y próxima a agotarse: las tarifas reducidas solo aplican hasta el año 2027, tras lo cual las sociedades beneficiarias empezarán a tributar bajo la tarifa general a partir de 2028, sin que exista hasta la fecha un instrumento legislativo que releve o continúe dicho tratamiento diferencial para el departamento. A ello se suma que el beneficio ZOMAC se limita al impuesto de renta, sin extenderse al IVA, a los aranceles aduaneros ni a los tributos territoriales, y sin contemplar los mecanismos de fomento al empleo formal que sí prevé el presente proyecto. En consecuencia, la inminente expiración del régimen ZOMAC no solo confirma la validez constitucional y de política pública de los incentivos tributarios territoriales como herramienta de reactivación económica, sino que evidencia la urgencia de que el Congreso adopte una respuesta legislativa oportuna que evite un vacío normativo justo cuando el departamento más lo necesita.

En este orden de ideas, resulta jurídicamente exigible que el Estado adopte medidas afirmativas de carácter temporal y focalizado en favor del Chocó, en desarrollo del principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución

Política, del mandato de intervención estatal en la economía para lograr el desarrollo armónico de las regiones previsto en el artículo 334 Superior, y del enfoque diferencial étnico-territorial que rige la implementación del Acuerdo Final de Paz, en un departamento cuya población es mayoritariamente afrocolombiana e indígena, asentada en gran parte sobre territorios colectivos reconocidos por la Ley 70 de 1993 y sobre resguardos indígenas amparados por el Convenio 169 de la OIT.

En consecuencia, la creación de un Régimen Especial para el Desarrollo Integral del Departamento del Chocó se justifica como una respuesta legislativa proporcional, necesaria y basada en evidencia técnica y jurisprudencial, orientada a corregir desventajas estructurales históricas mediante instrumentos de promoción de la inversión, fortalecimiento empresarial, generación de empleo formal y aprovechamiento sostenible de la riqueza ambiental del territorio.

La fragilidad de la vía extraordinaria: por qué la respuesta al Chocó no puede seguir descansando en estados de excepción

El propio Gobierno Nacional ha reconocido, por la vía de los hechos, la gravedad de la situación que enfrenta el Chocó. Mediante el Decreto 150 de 2026, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en ocho departamentos entre ellos el Chocó, con el propósito de conjurar los efectos de un fenómeno hidrometeorológico extraordinario ocurrido entre enero y febrero de 2026, y anunció, entre las medidas a adoptar, instrumentos de financiación extraordinaria, incluyendo posibles cargas tributarias temporales dirigidas a sufragar la atención de la crisis.

Sin embargo, la revisión constitucional de dicho decreto, contenida en la Sentencia C-191 de 2026 (Comunicado 22 del 24 de junio de 2026), evidenció las limitaciones estructurales de esta vía. La Corte Constitucional condicionó severamente el ejercicio de las facultades excepcionales: (i) restringió el ámbito territorial de la

declaratoria a los 181 municipios efectivamente acreditados como afectados, excluyendo una aplicación genérica a la totalidad de los departamentos mencionados; (ii) prohibió expresamente que, al amparo de la emergencia, se adopten medidas de naturaleza estructural o de reconstrucción, salvo que se demuestre su relación directa con la fase de rehabilitación; y (iii) sometió cualquier instrumento de financiación extraordinaria incluidas eventuales sobretasas o tributos temporales a exigentes cargas de motivación, trazabilidad y agotamiento previo de los medios ordinarios de financiación.

Más aún, la Corte fue explícita en señalar que los hechos y consideraciones relacionados con problemáticas de naturaleza estructural cuya agravación por el evento extraordinario no logró acreditarse deben excluirse de la declaratoria, por no superar el juicio de sobreviniencia exigido por el artículo 215 de la Constitución. Esta distinción resulta determinante para el caso del Chocó: el rezago fiscal, la debilidad institucional, el aislamiento territorial y la ausencia de condiciones para la inversión privada que afectan al departamento no son hechos sobrevinientes ni imprevisibles, sino condiciones crónicas y estructurales, tal como lo reconoció esta misma Corporación en la Sentencia C-075 de 2026 al examinar un fenómeno análogo. En consecuencia, este tipo de problemáticas, por su propia naturaleza, están constitucionalmente excluidas del ámbito de acción de los estados de excepción y solo pueden ser abordadas de manera legítima y sostenible mediante ley ordinaria de la República.

A esta limitación se suma un segundo precedente que confirma la fragilidad intrínseca de la vía extraordinaria como instrumento de política fiscal para el Chocó. Mediante la Sentencia C-079 de 2026 (Comunicado 15 del 15 de abril de 2026), la Corte Constitucional declaró inexecutable, por consecuencia, el Decreto Legislativo 1474 de 2025, que había adoptado medidas tributarias incluyendo sobretasas y cargas impositivas extraordinarias para financiar una declaratoria de emergencia

económica y social previa (Decreto Legislativo 1390 de 2025). La inexequibilidad no obedeció a un vicio propio de las medidas tributarias en sí mismas, sino a la caída del decreto habilitante que les servía de fundamento, declarado inexequible en la Sentencia C-075 de 2026. Como consecuencia directa, la DIAN debió devolver los tributos recaudados, y las obligaciones causadas durante la vigencia del decreto quedaron sin sustento jurídico, generando incertidumbre para los contribuyentes y para cualquier agente económico que hubiera ajustado sus decisiones de inversión a dicho régimen tributario transitorio.

Este antecedente ilustra con claridad el riesgo estructural de intentar resolver, por la vía de decretos legislativos de emergencia, una problemática que como la del Chocó es de naturaleza permanente y no coyuntural: toda medida tributaria adoptada al amparo de un estado de excepción es jurídicamente accesoria y dependiente de la validez del decreto declarativo que la habilita; basta que este último sea declarado inexequible como ha ocurrido en dos ocasiones recientes para que las medidas fiscales construidas sobre él se derrumben por consecuencia, sin que medie siquiera un pronunciamiento sobre su mérito. Un régimen de incentivos para el Chocó edificado sobre esa base normativa transitoria y precaria no ofrece la seguridad jurídica indispensable para atraer inversión productiva de mediano y largo plazo.

Debe precisarse, además, que la respuesta que exige el Chocó no consiste en la creación de nuevas cargas tributarias extraordinarias, como las que el Gobierno Nacional ha intentado adoptar por la vía de excepción para financiar la atención de emergencias, sino en la construcción de condiciones normativas estables que incentiven y no graven la llegada de capital privado al departamento. Mientras los decretos legislativos examinados por la Corte se orientaron a *recaudar* recursos adicionales para sufragar gastos de atención de desastres, el presente proyecto de ley persigue el propósito inverso y complementario: *reducir* las cargas tributarias,

arancelarias y administrativas que hoy desincentivan el establecimiento de empresas en el Chocó, y ofrecer al empresariado nacional y extranjero un marco jurídico estable, de vocación permanente, que resulte atractivo para la inversión productiva.

En consecuencia, la creación de un Régimen Especial para el Desarrollo Integral del Departamento del Chocó mediante ley ordinaria de la República y no mediante decretos legislativos de excepción resulta no solo constitucionalmente exigible, a la luz de la doctrina fijada por la Corte en las Sentencias C-191 y C-079 de 2026, sino también la única vía idónea para ofrecer a los inversionistas la estabilidad jurídica que el régimen de excepción, por su propia naturaleza transitoria y condicionada, no puede garantizar.

IV. MARCO NORMATIVO

1. Fundamento en los fines esenciales del Estado (artículos 1° y 2° C.P.)

El artículo 1° de la Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana y en la solidaridad de las personas que lo integran. El artículo 2°, por su parte, establece como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Un departamento en el que el 67,7 % de la población vive en condición de pobreza monetaria, y cuya institucionalidad ha debido declarar estado de calamidad pública en al menos cuatro ocasiones entre 2024 y 2026, evidencia el incumplimiento material de estos fines esenciales, lo que legitima y exige la intervención legislativa diferenciada que aquí se propone.

2. Igualdad material y medidas afirmativas (artículo 13 C.P.)

El artículo 13 Superior no se agota en la igualdad formal ante la ley; en sus incisos segundo y tercero impone al Estado el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. La jurisprudencia constitucional (Sentencias C-221 de 1997, C-776 de 2003 y C-394 de 2020) ha precisado que el legislador está constitucionalmente habilitado —y en ciertos casos obligado— a establecer tratamientos diferenciales cuando existan razones objetivas y suficientes que los justifiquen, en particular para corregir desigualdades históricas y promover el desarrollo de regiones rezagadas. El Chocó, con los indicadores socioeconómicos más críticos del país de manera sostenida durante décadas, constituye el supuesto de hecho paradigmático que activa este mandato de acción afirmativa.

3. Territorios colectivos y derecho al desarrollo de las comunidades afrocolombianas (artículo 330 C.P. y Ley 70 de 1993)

El artículo 330 de la Constitución reconoce el gobierno de los territorios indígenas conforme a sus propios usos y costumbres, y la Ley 70 de 1993 desarrolla el derecho de las comunidades afrocolombianas a la propiedad colectiva de las tierras baldías que han ocupado ancestralmente en la cuenca del Pacífico. Dado que gran parte del territorio chocoano se encuentra constituido como territorio colectivo bajo este régimen, cualquier régimen de incentivos económicos debe articularse con las estructuras de gobierno propio y con los consejos comunitarios reconocidos por esta ley, de manera que la atracción de inversión no menoscabe, sino que fortalezca, la autonomía territorial y el derecho al desarrollo propio de estas comunidades.

En consecuencia, la reglamentación del presente Régimen Especial deberá prever mecanismos efectivos de articulación con los consejos comunitarios y las autoridades indígenas del territorio, así como criterios de participación preferente de mujeres, jóvenes y víctimas del conflicto armado pertenecientes a estas

comunidades en los procesos de vinculación laboral e inversión productiva derivados de la presente ley, de manera que los incentivos aquí previstos se traduzcan en desarrollo con identidad y no en un modelo ajeno a las prioridades de gobierno propio de los pueblos étnicos del Chocó.

4. Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991)

Incorporado al bloque de constitucionalidad, el Convenio 169 reconoce el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo, y obliga a los Estados a adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de dichos pueblos. Este instrumento resulta relevante no solo por la eventual exigencia de consulta previa frente a medidas que afecten de manera directa y específica a estas comunidades, sino como parámetro sustantivo que debe orientar el diseño de los incentivos, de modo que promuevan el desarrollo con identidad y no un modelo extractivo ajeno a las prioridades de las comunidades étnicas.

5. Intervención del Estado en la economía (artículo 334 C.P.)

El artículo 334 Superior faculta al Estado para intervenir, por mandato de la ley, en la economía con el fin de lograr el desarrollo integral, el mejoramiento de la calidad de vida y la distribución equitativa de las oportunidades, así como para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. Esta disposición constituye el fundamento constitucional directo y más específico del Régimen Especial que se propone, en cuanto habilita al legislador para diseñar instrumentos de intervención económica focalizados territorialmente, orientados a corregir asimetrías de desarrollo entre regiones del país.

6. Potestad tributaria del Congreso (artículo 338 C.P.)

El artículo 338 consagra el principio de legalidad tributaria y atribuye al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales la facultad de fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables y las tarifas de los impuestos. Esta misma cláusula de reserva legal habilita al Congreso para establecer exenciones, deducciones y tratamientos tributarios diferenciales, como los que contempla el presente proyecto de ley en materia de renta, IVA e impuestos territoriales para el Chocó, siempre que dichos beneficios se establezcan mediante ley y con las condiciones de temporalidad y proporcionalidad que la jurisprudencia exige.

7. Planeación del desarrollo y participación territorial (artículo 339 C.P.)

Esta disposición ordena que el Plan Nacional de Desarrollo contemple estrategias y orientaciones para el desarrollo territorial equilibrado, y garantiza la participación de las entidades territoriales en su elaboración. El Régimen Especial se articula con este mandato al operar como instrumento complementario de planeación diferenciada, coherente con la priorización del Chocó como territorio PDET dentro de los instrumentos de planeación derivados del Acuerdo de Paz.

8. Equidad tributaria (artículo 363 C.P.)

El principio de equidad tributaria no exige un trato uniforme entre contribuyentes en situaciones estructuralmente distintas; por el contrario, permite —y en ocasiones exige— tratamientos diferenciados cuando las condiciones económicas de los sujetos gravados son sustancialmente distintas, como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional al analizar sobretasas sectoriales (Sentencia C-196 de 2026, Comunicado 22). Bajo esta misma lógica, en sentido inverso, resulta plenamente ajustado a la equidad tributaria que el legislador otorgue tratamientos preferenciales

a los contribuyentes que inviertan en un territorio con las desventajas estructurales del Chocó, pues equidad no es sinónimo de tarifa idéntica, sino de trato acorde con la capacidad y las condiciones reales de cada sujeto y territorio.

9. Desarrollo rural, seguridad alimentaria y finalidad social del Estado (artículos 64, 65 y 366 C.P.)

Estas disposiciones imponen al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, brindar protección especial a la producción de alimentos, y priorizar el gasto público social para la solución de las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. El artículo 366, en particular, eleve el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida a finalidad social del Estado, de obligatorio cumplimiento prioritario. Estas normas sustentan los componentes del Régimen Especial dirigidos al fomento agroindustrial y a la seguridad alimentaria del departamento.

10. Derecho a un ambiente sano y aprovechamiento sostenible (artículos 79 y 80 C.P.)

El artículo 79 garantiza el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y el artículo 80 impone al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Estas disposiciones, leídas en conjunto con la Sentencia T-622 de 2016 sobre el río Atrato, constituyen el fundamento constitucional de los componentes del Régimen Especial orientados a la bioeconomía, el turismo sostenible y la economía azul como alternativas productivas compatibles con la protección del Chocó Biogeográfico.

11. Precedente de la Ley Páez y marco legal concordante

La Ley 218 de 1995 (Ley Páez) constituye el antecedente legislativo directo del presente proyecto: expedida tras el terremoto de 1994 que afectó al Cauca y al Huila, demostró la eficacia de los incentivos tributarios, aduaneros y financieros focalizados como herramienta de reactivación económica territorial, avalada por la jurisprudencia constitucional de la época. La Ley 819 de 2003 aporta el marco de responsabilidad fiscal que garantiza la sostenibilidad de las exenciones propuestas; la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) provee el marco competencial para la articulación entre la Nación y el departamento en la ejecución del régimen; y la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) ofrece el contexto de política pública vigente incluyendo antecedentes relevantes como el artículo 55 sobre concesiones forestales campesinas, examinado y declarado exequible en la Sentencia C-197 de 2026 dentro del cual se inserta el Régimen Especial.

A este marco concordante se suma, de manera directa, el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 147 de la Ley 2010 de 2019, que instituyó el régimen ZESE para el municipio de Quibdó, entre otros territorios, como antecedente legislativo específico de tratamiento tributario diferencial para el Chocó, hoy agotado en su vigencia temporal y limitado en su alcance geográfico, circunstancia que el presente proyecto de ley busca subsanar mediante un régimen de mayor cobertura territorial y temporal.

12. Acto Legislativo 01 de 2017 y Acuerdo Final de Paz

Este Acto Legislativo incorporó al ordenamiento jurídico el compromiso de implementación normativa y presupuestal del Acuerdo Final de Paz, con especial énfasis en la transformación estructural de los territorios PDET, categoría dentro de la cual se encuentra la totalidad del departamento del Chocó. El Régimen Especial

materializa este compromiso constitucional al proveer instrumentos económicos concretos para la transformación estructural que el Acuerdo de Paz ordena.

V. IMPACTO FISCAL (Artículo 7° de la Ley 819 de 2003)

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se advierte que el presente proyecto de ley genera un menor recaudo tributario derivado de las exenciones y descuentos consagrados en los artículos 4° a 8°. No obstante, dicho costo fiscal se ve compensado por: (i) su carácter focalizado, transitorio y condicionado al cumplimiento de metas verificables de inversión y generación de empleo formal; (ii) el incremento progresivo y de mediano plazo del recaudo tributario territorial y nacional derivado de la ampliación de la base empresarial y del empleo formal en el departamento; y (iii) la reducción de la dependencia fiscal del departamento frente a las transferencias del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, en la medida en que se fortalezca la economía privada regional. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá incluir la estimación del costo fiscal y la fuente de financiación sustitutiva en el trámite legislativo correspondiente, conforme al mecanismo de seguimiento previsto en el artículo 11° de esta ley.

VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO

CONSTITUCIONAL:

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

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

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuar, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
1. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

LEGAL:

LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley referente de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y cuarenta y dos (42) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y



organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la **Ley 2003 de 2019**, por medio de la cual se modificó parcialmente la **Ley 5 de 1992**, Reglamento del Congreso de la República, se deja constancia de que, respecto del presente **Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establece un Régimen Especial, transitorio de incentivos tributarios, para la reactivación económica y la generación de empleo en el departamento del Chocó, y se dictan otras disposiciones"**, el autor considera que **no se configura ninguna de las causales de conflicto de interés** previstas en los artículos 286, 291 y demás disposiciones concordantes de la Ley 5 de 1992.

La presente iniciativa legislativa tiene un **carácter general, abstracto e impersonal**, orientado a promover el desarrollo económico, social y ambiental del departamento del Chocó mediante la adopción de instrumentos de política pública encaminados a incentivar la inversión nacional y extranjera, fortalecer el tejido empresarial, generar empleo formal, incrementar la competitividad territorial y contribuir al cierre de las brechas económicas, sociales y de infraestructura que históricamente han afectado esta región del país.

En consecuencia, el proyecto **no genera un beneficio particular, directo, específico ni actual** para el autor de la iniciativa, ni para su cónyuge o compañero(a) permanente, ni para sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, en los términos previstos por

la Ley 5 de 1992 y la Ley 2003 de 2019. Los incentivos y medidas contemplados en la presente ley están dirigidos a todas las personas naturales y jurídicas que, cumpliendo los requisitos establecidos en la ley y en su reglamentación, desarrollen actividades económicas o realicen inversiones en el departamento del Chocó, sin establecer tratamientos preferenciales en favor de personas determinadas.

La finalidad del proyecto responde exclusivamente al **interés general**, en desarrollo de los principios constitucionales de igualdad material, solidaridad, desarrollo regional, intervención del Estado en la economía y promoción de la competitividad, consagrados en los artículos 13, 334 y 366 de la Constitución Política. En ese sentido, la iniciativa busca corregir desigualdades territoriales históricas mediante la creación de un régimen especial de desarrollo económico que beneficie de manera amplia a la población del departamento del Chocó y contribuya a su crecimiento sostenible.

En ese contexto, los beneficios previstos en la presente iniciativa **tienen naturaleza general y objetiva**, se encuentran sujetos al cumplimiento de requisitos legales y reglamentarios y no están dirigidos a favorecer personas, empresas o sectores económicos específicos, sino a promover el desarrollo integral del departamento del Chocó como una medida de política pública de alcance territorial.

Al respecto, el **Consejo de Estado** ha señalado que para la configuración de un conflicto de interés es necesario que exista un interés **directo, particular y actual**, diferenciable del interés general que persigue la actividad legislativa. En el presente caso, los eventuales efectos derivados de la aprobación del proyecto recaen sobre un universo indeterminado de personas y sobre el desarrollo económico del departamento del Chocó, razón por la cual no se configura un interés particular que comprometa la imparcialidad del autor de la iniciativa.

En consecuencia, se deja constancia de que **no existe impedimento legal ni ético** para participar en el trámite, discusión y votación del presente Proyecto de Ley, sin perjuicio del deber constitucional y legal de manifestar oportunamente cualquier circunstancia sobreviniente que eventualmente pueda configurar una causal de conflicto de interés, de conformidad con lo previsto en la Ley 5 de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019.

VIII. CONCLUSIÓN

El presente proyecto de ley no constituye una solicitud de privilegios para un territorio determinado, sino la materialización del principio constitucional de igualdad real y efectiva consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, mediante la adopción de una acción afirmativa de carácter territorial dirigida a corregir desventajas estructurales, históricas y objetivamente verificables que han limitado el desarrollo económico del departamento del Chocó. Se somete a consideración del Honorable Congreso de la República la presente iniciativa.

Atentamente,



JAMES MOSQUERA

Representante a la Cámara
CITREP Chocó- Antioquia

