

Bogotá D.C., agosto de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se incluye al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de excepciones al impuesto sobre las ventas - IVA - aplicable a los departamentos de la región amazónica y se dictan otras disposiciones”*.

Reciba un cordial saludo, Dr. Sánchez:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el siguiente Proyecto de Ley: *“Por medio de la cual se incluye al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de excepciones al impuesto sobre las ventas - IVA - aplicable a los departamentos de la región amazónica y se dictan otras disposiciones”*.

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

Cordialmente,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA

Senadora de la República

Partido Político MIRA

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA

Representante a la Cámara por Cundinamarca

Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República

Partido Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN

Senador de la República

Partido Político MIRA

“Por medio de la cual se incluye al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de excepciones al impuesto sobre las ventas - IVA - aplicable a los departamentos de la región amazónica y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto incluir al departamento del Caquetá en el régimen de exclusión del impuesto sobre las ventas - IVA - previsto en el numeral 13 del artículo 424 y el numeral 6 del artículo 477 del Estatuto Tributario, del cual son beneficiarios actualmente los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario Nacional, el cual quedará así: 13. El consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción que se introduzcan y comercialicen a los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Caquetá, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento. El Gobierno nacional reglamentará la materia para garantizar que la exclusión del IVA se aplique en las ventas al consumidor final.

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

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

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

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

Cordialmente,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA

Senadora de la República
Partido Político MIRA

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA

Representante a la Cámara por Cundinamarca
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República
Partido Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN

Senador de la República
Partido Político MIRA

“Por medio de la cual se incluye al departamento del Caquetá dentro del régimen especial de excepciones al impuesto sobre las ventas - IVA - aplicable a los departamentos de la región amazónica y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DE LA INICIATIVA

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

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

II. CONTEXTO TERRITORIAL Y DE CONECTIVIDAD

El Caquetá integra la Amazonía colombiana¹. Se localiza en el noroccidente amazónico, en la transición entre el piedemonte de la cordillera Oriental y la llanura selvática, y limita con Meta, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Putumayo, Cauca y Huila. Su capital, Florencia, a 242 metros sobre el nivel del mar, es el punto de enlace entre la región andina y la amazónica; dista por carretera del orden de 233 a 244 kilómetros de Neiva, la capital más próxima, y del orden de 535 a 550 kilómetros de Bogotá, principal centro nacional de producción y distribución, según los calculadores de ruta consultados y sujeto a validación contra la cartografía oficial del INVÍAS².

El territorio es mayoritariamente amazónico³, con población rural dispersa asentada sobre los ríos y el piedemonte, y está conformado por dieciséis municipios que integran, en su totalidad y junto con Algeciras

¹ SIAT-AC. Estudio Región Amazonía. Recuperado de: <https://siatac.co/la-amazonia-colombiana/> y <https://www.sinchi.org.co/division-politico>; La región Amazonía Político Administrativa “Comprende los territorios completos de seis departamentos: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, y una fracción de los siguientes cuatro: Vichada (sur del municipio de Cumaribo); Meta (territorio completo de La Macarena y fracción de los municipios de Mapiripán, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa); Cauca (fracción del municipio de San Sebastián y el territorio completo de Piamonte y Santa Rosa); y Nariño (fracción de los municipios de Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Potosí y Puerres). El área total de la región es de 483.163 km2.”

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

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

(Huila), la subregión PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño⁴, reconocimiento estatal de su condición de territorio de máxima afectación por el conflicto armado.

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

Adicionalmente el departamento comprende municipios cuya geografía hace más agudo el efecto del impuesto sobre los precios. El caso extremo es Solano: con 43.112 km² es el municipio más extenso del Caquetá y el segundo más extenso de Colombia -abarca cerca de la mitad del territorio departamental y supera la superficie de Suiza- y carece de vía carretable de acceso: desde Florencia solo se llega por un tramo pavimentado de unos 15 kilómetros hasta Puerto Arango y, desde allí, por navegación fluvial por los ríos Orteguzza y Caquetá hasta la cabecera municipal, en un recorrido total cercano a los 170 kilómetros⁵.

La condición fluvial de Solano no es una carencia transitoria de infraestructura, sino una determinante climática y geográfica. El piedemonte amazónico es una de las zonas más lluviosas del país: según IDEAM, Florencia -sector Larandia, cerca a Puerto Arango- registra una precipitación media anual cercana a los 3.966 milímetros, con lluvias en todos los meses del año⁶, condición que encarece extraordinariamente la construcción y el mantenimiento de vías y explica que cerca de la mitad del territorio departamental carezca aún de acceso carretable, así como las. El abastecimiento depende, entonces, de ríos cuyos niveles fluctúan a lo largo del año -monitoreados diariamente por el IDEAM en sus boletines hidrológicos del área del Amazonas⁷-, de manera que en temporadas de aguas bajas las embarcaciones reducen su carga y el flete se eleva. El sobreprecio que paga el consumidor de Solano es, por tanto, estructural y permanente, y el IVA, al liquidarse sobre precios que ya incorporan ese flete, convierte una desventaja geográfica causando una mayor carga tributaria nominal para los territorios más aislados. La exclusión propuesta no subsidia una ineficiencia: corrige una inequidad territorial de origen climático.

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

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

⁴ Decreto Ley 893 de 2017.

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

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

⁷ Ibidem.

En Caquetá, más que determinante que es la distancia, es la estructura de la conectividad del territorio: todo bien que el departamento consume y no produce -vestuario, medicamentos, materiales de construcción, elementos de aseo y buena parte de los alimentos, así como las bicicletas, motocicletas y sus partes- paga el sobrecosto⁸ de ese recorrido cordillerano⁹, sobrecosto que se traslada al precio final que asume el consumidor caqueteño. Esta dependencia de corredor único con paso cordillerano es, en lo funcional, la misma condición de aislamiento que fundamenta el beneficio en los departamentos ya cubiertos: el gravamen del IVA opera en ellos, como aquí, sobre un precio previamente encarecido por la geografía, como una política necesaria para mejorar la productividad de la región¹⁰.

La Encuesta Nacional Logística 2018 asigna a la infraestructura vial de la región Amazonía, que incluye al Caquetá, un puntaje de 1,73, inferior al promedio nacional¹¹. Esto se debe principalmente al mal estado de las vías no concesionadas en departamentos como Caquetá y Putumayo.

La vulnerabilidad de ese corredor no es una apreciación sino un registro oficial del INVÍAS¹²: de enero a octubre de 2025, **el Caquetá fue el cuarto departamento del país con mayor afectación por emergencias viales** (90 afectaciones, después de Boyacá con 111, Nariño con 109 y Santander con 96), y el tramo 2003, sector Orrapihuasi–Depresión El Vergel (Caquetá y Huila) -precisamente el acceso cordillerano del departamento- fue **el segundo corredor vial más afectado a nivel nacional con 44 afectaciones**, que llegó a registrar cierre total por novedad en puente (PR 20+0250) entre los cierres vigentes reportados¹³ en ese lapso. El único acceso terrestre del departamento es, así, uno de los corredores más interrumpidos de Colombia según el propio INVÍAS.

El contexto nacional agrava este análisis por la comparación entre los datos. Conforme al documento CONPES 4161, la baja calidad de la infraestructura de transporte en Colombia restringe la actividad económica, el comercio y la formación de cadenas de valor: según la Encuesta Nacional Logística implementada por el DNP¹⁴, se encontró que las empresas consultadas expusieron que **la mayor barrera en su operación logística son los altos costos de transporte**, representando esta -barrera- el 44,9% en su costo logístico.

Como ejemplo de lo que se vive en el Departamento, se cita lo vivido en el municipio de Solano: todo bien esencial paga flete terrestre hasta el puerto y, además, flete fluvial hasta el consumidor -y sobre esa doble

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

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

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

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

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

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

¹³ Idem. P. 58.

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

cadena de sobrecostos se liquida el IVA-¹⁵: condiciones idénticas, y en algunos aspectos más severas, que las de los municipios ribereños de los departamentos beneficiarios de esta medida.

El sobrecosto caqueteño es de estructura y opera en cascada¹⁶: el flete del recorrido cordillerano y, en el interior, el flete fluvial adicional, se incorpora a la base imponible del IVA, de modo que el impuesto del 19% se liquida sobre un precio que ya contiene el costo adicional causado por el aislamiento, el cual se carga al consumidor caqueteño haciendo que pague más por un mismo producto que un consumidor del interior del país; a ello se suma el componente del impuesto no recuperado en la cadena de comercialización, que se convierte en costo y presiona nuevamente el precio final. La exclusión interrumpe exactamente ese mecanismo. El propio legislador, en todo caso, ya dio por establecido el sobrecosto amazónico como fundamento del beneficio al crearlo y ampliarlo entre 2016 y 2019: lo que aquí se acredita es que el Caquetá comparte la estructura que lo produce.

En el departamento del Caquetá también se acreditan **circunstancias de marginalidad económica** al estar por debajo del promedio nacional: Florencia es una de las ciudades a nivel país con mayor informalidad laboral en su población ocupada¹⁷ con un 57% según datos del trimestre abril-junio de 2026. En cuanto a vivienda propia, según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE¹⁸, el Caquetá presenta uno de los menores porcentajes de hogares con este título -vivienda propia-, con el 28,2% frente al ponderado nacional de 38,1%. Asimismo, en la misma encuesta se tiene que el Caquetá cuenta con un 76,9% de la población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud **en el régimen subsidiado**, frente a un 55% nacional.

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

- Para el año 2025, en cuanto a la medición de la pobreza¹⁹ se estimó que la incidencia de la pobreza monetaria y de las personas en situación de pobreza²⁰ en Florencia es que el 37,1% de la población

¹⁵ Idem.

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

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

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

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

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

se encuentra en esta situación, y el 11,7% de la población se encuentra en pobreza monetaria extrema²¹.

- Asimismo, obsérvese que para el año 2025, según el Índice de Pobreza Multidimensional, el 86,0% de los hogares del Caquetá presentó privación por trabajo informal -es decir, contaba con al menos un ocupado sin afiliación a pensiones-, proporción que asciende al 97,5% en los centros poblados y el rural disperso²²

En pobreza multidimensional, la incidencia fue de 13,9% frente a 11,5% nacional; la región Amazonía–Orinoquía, a la que pertenece el departamento, registró la incidencia regional más alta del país (20,3%); y el dato decisivo es la brecha interna: 24,2% en los centros poblados y rural disperso frente a 8,6% en las cabeceras, casi el triple²³.

Como el IVA sobre los productos de consumo necesarios para las familias con bajos ingresos pesa proporcionalmente más sobre los hogares de menores ingresos, la exclusión opera como instrumento directo de progresividad (artículo 363 constitucional) focalizado en la población rural. La identidad de circunstancias con los departamentos beneficiarios actuales es sustancial.

Lo que se plantea es la similitud de condiciones y la concurrencia de los supuestos de hecho relevantes para la finalidad de la norma, esto es, circunstancias socioeconómicas que requieren de medidas por parte del Estado para propiciar la mejora en dichas condiciones: estar en la región amazónica, aislamiento funcional por corredor único, pobreza superior al promedio nacional y ruralidad dispersa con privación agravada.

Conforme al informe técnico de la Dirección de Vivienda Rural del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, elaborado con la ECV 2024, en departamentos como Vaupés, Guainía, Amazonas y Caquetá los niveles de déficit habitacional rural superan el 85%, llegando incluso al 100% en algunos casos, frente a un déficit rural nacional del 61,2% de los hogares²⁴; y en visita oficial a Florencia, la Ministra de Vivienda reconoció públicamente que el Caquetá no ha sido favorecido con los programas de vivienda de los últimos veinte o treinta años. La exclusión abarata simultáneamente la vivienda nueva, el mejoramiento de la existente y la ejecución estatal.

Adicionalmente, la medida tiene un componente social ligado a la política de víctimas. El Registro Único de Víctimas asciende a 10.330.152 personas²⁵ y el Caquetá fue epicentro del conflicto armado: allí operó la zona de distensión de El Caguán (1998-2002), con centro en San Vicente del Caguán, y ocurrieron hechos notorios

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

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

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

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

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

como el secuestro de la candidata presidencial Ingrid Betancourt (2002) y el secuestro y homicidio del gobernador Luis Francisco Cuéllar (2009).

La afectación, además, es actual: el departamento acumula 954 víctimas de minas antipersonal y San Vicente del Caguán, con 275, es uno de los cinco municipios más afectados del país²⁶; la Defensoría del Pueblo mantiene advertido el riesgo de reclutamiento forzado de menores en Puerto Rico y El Doncello²⁷ y riesgos graves e inminentes de violaciones a los derechos humanos y al DIH en la actualidad; y en enero de 2026 el Caquetá registró 5.000 personas confinadas por dinámicas del conflicto, la cifra departamental más alta del país en ese mes²⁸. En ese contexto, la Ley 1448 de 2011 -prorrogada hasta el 10 de junio de 2031 por la Ley 2078 de 2021- ordena acciones por parte del Estado que permitan el retorno sostenible y la estabilización socioeconómica de las víctimas. Una población víctima mayoritariamente rural, que retorna a un territorio donde la canasta básica, los medicamentos y los materiales para reconstruir la vivienda pagan el flete cordillerano más el IVA, encuentra en el propio sistema tributario una dificultad para su reparación y denota una carencia de acciones del Estado para propiciar condiciones dignas de vida y crecimiento económico. La exclusión propuesta es, por eso, una medida complementaria de la política de víctimas y de la implementación territorial del Acuerdo de Paz.

Las condiciones socioeconómicas del departamento, se anexa también las dificultades en temas ambientales; por esto no puede faltar mencionar la dimensión ambiental, indicando que conforme al IDEAM, en 2024 la deforestación nacional fue de 113.608 hectáreas y el Caquetá registró 25.263 hectáreas, el mayor registro departamental del año²⁹; para 2025 la estimación ascendió a 30.414 hectáreas, nuevamente el primer lugar nacional, con el principal núcleo de detección temprana del cuarto trimestre en Cuemaní, entre San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá, en cercanías del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete³⁰. Las causas identificadas -praderización con fines de acaparamiento, ganadería extensiva insostenible, cultivos de uso ilícito y expansión de la frontera agrícola- son economías que prosperan donde la economía lícita es cara y precaria. Abaratar los bienes esenciales lícitos en el departamento con mayor deforestación de Colombia reduce el costo de permanecer en la legalidad y disminuye la presión relativa de las economías ilegales: la ley es también un instrumento de la política de contención de la deforestación amazónica, la cual ha aumentado de forma significativa, siendo el Caquetá el Departamento con mayor superficie deforestada y que mayor variación interanual para el periodo 2025 con un incremento de la deforestación en términos absolutos, con 5.151 ha adicionales respecto a 2024, al pasar de 25.263 ha de pérdida en 2024 a 30.414 ha en 2025, lo que representa un aumento del 20,4 %³¹.

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

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

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

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

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

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

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

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

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

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

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

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

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

El artículo 5° fija la vigencia de la ley.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Antecedentes legislativos

El beneficio que esta ley extiende es el resultado de una serie de decisiones legislativas sucesivas y coherentes. La Ley 1819 de 2016 (artículo 175) estableció la exclusión del numeral 13 del artículo 424 del Estatuto Tributario para bienes esenciales introducidos y comercializados en departamentos amazónicos, incluyendo solo a departamentos como (Amazonas, Guainía y Vaupés) con destino exclusivo al consumo departamental. La Ley 1943 de 2018 amplió el perímetro incorporando a los departamentos de **Guaviare y Vichada**. La Ley 1955 de 2019 (artículo 273) adicionó el numeral 6 al artículo 477, consagrando como exentas del impuesto -tarifa cero con derecho a impuestos descontables- la introducción y comercialización de bicicletas y sus partes, motocicletas y sus partes y motocarros y sus partes en los departamentos de **Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada**, bajo la condición de destino exclusivo al consumo departamental y de registro de las motocicletas y motocarros en el respectivo departamento, en reconocimiento de que en los territorios amazónicos estos medios de transporte son herramientas de trabajo y no bienes suntuarios. Y la Ley 2010 de 2019 reorganizó el régimen: su artículo 1 fijó el texto vigente del numeral 13 hoy circunscrito a Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada y su artículo 12 adicionó el numeral 7 al artículo 477, elevando al departamento del Amazonas a la exención plena de las mismas cinco categorías de bienes, sujeta a requisitos de sociedad domiciliada, facturación electrónica y documento de transporte.

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

Fundamento constitucional

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

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

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

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

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

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

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

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

La Corte Constitucional³² declaró inexecutable, por violación del principio de unidad de materia, una norma tributaria incluida en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, y anunció un escrutinio de mayor intensidad sobre las disposiciones del plan propias de las competencias ordinarias del Congreso, categoría a la que pertenecen las normas tributarias permanentes; en la misma providencia se recogió la posición según la cual modificar los elementos de un tributo *«es propio de una reforma tributaria y no de una ley de plan de desarrollo»*³³

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

VI. IMPACTO FISCAL

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

La Corte Constitucional, en la sentencia C-502 de 2007 (Sala Plena, 4 de julio de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, expediente PE-028), fijó el alcance de la disposición: los primeros tres incisos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 *«deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como*

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

³³ Sentencia C-161 de 2022

una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley», sin que puedan interpretarse en un sentido que cree «barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa» ni «un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda», pues en ese proceso de racionalidad «la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica». Esta doctrina ha sido reiterada de manera consistente, entre otras, en las sentencias C-731 de 2008, C-441 de 2009, C-373 de 2010 y C-625 de 2010. En consecuencia, la presente iniciativa satisface su carga valorando las incidencias fiscales con la información y las herramientas a su alcance —como se hace en este acápite—, gestionando la cifra oficial ante la autoridad que la produce y quedando abierta a que el Ministerio de Hacienda, si estima erróneos los estimativos, concurra al trámite con la sustentación técnica que la jurisprudencia le exige.

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

VII. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

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

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

- Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el
- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”.

De los Honorables Congresistas,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA

Senadora de la República
Partido Político MIRA

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA

Representante a la Cámara por Cundinamarca
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República
Partido Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN

Senador de la República
Partido Político MIRA