DEROGATORIA DEL DECRETO 1047 DE 2024 Y EL DECRETO 0949 DE 2025

COMITÉ DE ASUNTOS ADUANEROS, ARANCELARIOS Y DE COMERCIO EXTERIOR

SESIÓN 403

SECRETARÍA TÉCNICA

AGOSTO DE 2026

INTRODUCCIÓN

El presente documento analiza la viabilidad de derogar el Decreto 1047 de 2024 y el Decreto 0949 de 2025, mediante los cuales se estableció la prohibición de exportar hullas térmicas clasificadas en la subpartida arancelaria 2701.12.00.10 con destino al Estado de Israel, y de restablecer el régimen general de exportación aplicable a dicho producto.

Para tal efecto, se examinan los antecedentes normativos de la medida, su sustento jurídico, su compatibilidad con los compromisos internacionales asumidos por Colombia y sus efectos económicos sobre el sector carbonífero nacional. Asimismo, se analiza el comportamiento de las exportaciones de carbón y la evolución del mercado israelí, con el fin de evaluar si las circunstancias que justificaron la restricción se mantienen y si la medida alcanzó los objetivos para los cuales fue adoptada.

Con base en este análisis integral, el documento presenta los elementos técnicos y jurídicos que sustentan la propuesta de derogatoria y el restablecimiento del régimen general de exportación de la subpartida 2701.12.00.10, todo esto basado en la información aportada en la Memoria Justificativa del Proyecto de Decreto en cuestión.

1. MEDIDA

"Por el cual se derogan el Decreto 1047 de 2024 y el Decreto 0949 de 2025 y se restablece el régimen general de exportación de las hullas térmicas clasificadas en la subpartida arancelaria 2701.12.00.10"

2. DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO

El producto objeto de la medida es la subpartida 2701.12.00.10, se describe como hulla térmica, la descripción y composición de esta subpartida arancelaria se encuentra en la siguiente tabla:

Subpartida	Descripción arancelaria	NMF (%)	Grav.Aplicable	COUDE	Registro de Producción Nacional	Medidas de defensa comercial
2701.12.00.10	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales Hullas; briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla. - Hullas, incluso pulverizadas, pero sin aglomerar: - - Hulla bituminosa: **- - - Hulla térmicas**	5%	5%	311	CARBONES DEL CERREJON LIMITED CERREJON ZONA NORTE S. A. - CZN. S. A.	No

Elaboración Secretaria Técnica del Comité Triple A en base a Decreto 1881 de 2021 y VUCE.
*Consulta en el Registro de Productores de Bienes Nacionales del 12 de agosto de 2026

- **Aranceles**

La subpartida 2701.12.00.10 tiene un arancel NMF y aplicable del 5%. Para los países que cuentan con tratado de libre comercio su gravamen es 0%, a excepción de Argentina y Brasil que cuenta con un 4.40%, Cuba y Uruguay que cuentan con un 4% y Paraguay con un 3.30%.

- **Registro de Producción Nacional**

Se identifican las siguientes empresas con Registro de Producción Nacional (RPN):

- CARBONES DEL CERREJON LIMITED vigente hasta 09/11/2026
- CERREJON ZONA NORTE S. A. - CZN. S. A. vigente hasta 09/11/2026

- **Medidas de defensa comercial**

Actualmente no existen medidas de defensa comercial aplicadas a la subpartida objeto de la medida.

3. EVALUACIÓN DE LA SOLICITUD

3.1 Antecedentes

El Decreto 1047 del 14 de agosto de 2024 prohibió la exportación de la subpartida 2701.12.00.10 con destino al Estado de Israel. Su diseño original fue deliberadamente moderado: el artículo 2º exceptuó las mercancías amparadas con Solicitud de Autorización de Embarque aceptada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los Formularios de Movimiento de Mercancías autorizados, los Certificados al Proveedor expedidos por Sociedades de Comercialización Internacional y los negocios jurídicos perfeccionados hasta su entrada en vigencia; y el artículo 3º creó un procedimiento de registro ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para acreditar situaciones jurídicas consolidadas o expectativas legítimas, con verificación conjunta de ese Ministerio, la Agencia Nacional de Minería y la DIAN. La parte considerativa explicó esa moderación con una fórmula que vale la pena retener: el Gobierno consideró constitucionalmente necesario preservar las situaciones jurídicas consolidadas y las expectativas legítimas.

Un año después, el Decreto 0949 del 28 de agosto de 2025 cambió de estrategia. Su artículo 1º dio nueva redacción al artículo 1º del decreto anterior para prohibir «sin excepción, la totalidad de exportaciones»; su artículo 2º derogó los artículos 2º y 3º del Decreto 1047 de 2024, con lo cual desaparecieron tanto las excepciones como el mecanismo de acreditación. El diagnóstico que sustentó el endurecimiento fue explícito: la insuficiencia de la medida se atribuyó a las excepciones, y por eso se suprimieron.

Fecha	Actuación	Contenido
5 de junio de 2024	Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, sesión 371	Recomienda por unanimidad restringir las exportaciones de la subpartida 2701.12.00.10 al Estado de Israel.
11 al 25 de junio de 2024	Publicación del proyecto para comentarios	Consulta ciudadana; el término inicial de cinco días fue ampliado
14 de agosto de 2024	Decreto 1047 de 2024	Prohibición con excepciones. Vigencia a los cinco días comunes, invocando la excepción del parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 1609 de 2013.
5 de agosto de 2025	Comité Triple A, sesión 378	Recomienda el endurecimiento de la medida
25 de agosto de 2025	Superintendencia de Industria y Comercio, radicado 25-373058	Concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto que endurecía la restricción.
26 de agosto de 2025	CONFIS, sesión virtual	Actualiza el concepto favorable de costo fiscal, conforme al artículo 18 del Decreto 3303 de 2006.
28 de agosto de 2025	Decreto 0949 de 2025	Prohibición sin excepción; deroga los artículos 2º y 3º del Decreto 1047 de 2024. Vigencia a los quince días comunes
Febrero de 2026	Consejo de Estado	Admisión de demanda de nulidad contra el Decreto 0949 de 2025, con vinculación de cinco entidades y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Fuente: Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

3.2 Viabilidad Jurídica

3.2.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La competencia tiene fuente constitucional directa. El numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política atribuye al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, la función de modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas y de regular el comercio exterior, con sujeción a las leyes a que se refiere el numeral 19 del artículo 150. Ese numeral, en sus literales b) y c), atribuye al Congreso dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el comercio exterior y para modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas.

La medida que se deroga participa de ambos supuestos: es una regulación de comercio exterior y, en cuanto se materializa como condición de aceptación de la Solicitud de Autorización de Embarque, opera dentro del régimen de aduanas. Por eso los decretos derogados invocaron el numeral 25 del artículo 189 con sujeción a la Ley 7ª de 1991 y en desarrollo de la Ley 1609 de 2013, y por eso el proyecto conserva la misma cadena de fundamentación.

Las leyes marco aplicables son dos. La Ley 7ª de 1991 contiene las normas generales a las que debe sujetarse el Gobierno nacional para regular el comercio exterior del país. La Ley 1609 de 2013 contiene las normas generales para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; de ella resultan directamente relevantes su artículo 1º, que delimita el ejercicio de la competencia gubernamental; el parágrafo 2º de su artículo 2º, que fija la regla de vigencia y su excepción; su artículo 3º, que enuncia los objetivos vinculantes; y su artículo 4º, que enumera los principios aplicables e incorpora, en el parágrafo 4º, el de favorabilidad en materia sancionatoria y de decomiso.

Sobre la naturaleza de este tipo de decretos, la Corte Constitucional fijó una doctrina que resulta directamente aplicable. En la **Sentencia C-1111 de 2000**, al examinar la Ley 6ª de 1971 —antecesora de la actual ley marco de aduanas—, sostuvo:

«Las denominadas "leyes marco o cuadro", en aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, suponen una distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, en cuanto al primero le corresponde, por medio de la Ley, determinar las pautas generales, los objetivos y criterios con arreglo a los cuales las enunciadas materias deben ser reguladas, mientras que el segundo está llamado a concretar esas disposiciones legales a través de decretos que, aun cuando en efecto gozan de una mayor generalidad que los decretos reglamentarios expedidos con base en el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política —dada la naturaleza, mucho más

general, de las leyes que pretende desarrollar— no por eso pierden su naturaleza meramente ejecutiva. No puede sostenerse que su mayor amplitud los convierta en normas con fuerza de ley, pues en todo caso ellos deben sujetarse a los parámetros que contempla la respectiva ley cuadro».

De esa doctrina se siguen tres consecuencias. El decreto es un acto administrativo de carácter general, sujeto al control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y no al de la Corte Constitucional. Su validez sustantiva depende de su conformidad con los objetivos del artículo 3º de la Ley 1609 de 2013. Y el Gobierno no requiere habilitación legal adicional, porque la competencia es constitucional y permanente.

Conviene subrayar un punto que suele pasarse por alto: **la potestad de derogar es inherente a la potestad de regular**. Quien puede establecer una restricción a la exportación puede suprimirla cuando las circunstancias que la justificaron varían o cuando su ejercicio se revela inidóneo. No existe en el ordenamiento colombiano un principio de irreversibilidad de las medidas de comercio exterior; por el contrario, el literal c) del artículo 3º de la Ley 1609 de 2013 ordena facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, mandato que supone la revisión permanente de las restricciones vigentes.

En cuanto a la suscripción del acto, el parágrafo 1º del artículo 1º del **Decreto 3303 de 2006** dispone que, de conformidad con el numeral 20 del artículo 2º del Decreto 210 de 2003, todo requisito a la importación o exportación, en tanto constituye una regulación de comercio exterior, debe establecerse mediante decreto suscrito por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el Ministro del ramo correspondiente, que en materia de carbón es el de Minas y Energía. A ello se suma la exigencia del artículo 115 de la Constitución Política, conforme al cual ningún acto del Presidente tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo.

El proyecto se suscribe por las cuatro carteras que firmaron los decretos derogados — Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, y Comercio, Industria y Turismo— por aplicación del principio de paralelismo de las formas. Este principio no es una formalidad accesoria: es lo que garantiza que la decisión de suprimir una restricción se adopte con el mismo nivel de deliberación institucional con que se adoptó la de imponerla.

Por último, el proyecto no regula materia alguna sujeta a reserva de ley: no crea, modifica ni suprime tributos; no establece sanciones ni procedimientos sancionatorios; no crea ni modifica trámites; no regula derechos fundamentales; y no interviene en la estructura de la administración.

3.2.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas que sirven de fundamento al proyecto se encuentran vigentes. La Ley 7ª de 1991 y la Ley 1609 de 2013 conservan plena vigencia; esta última derogó la Ley 6ª de 1971 y toda normativa contraria, según su artículo 7º. La Ley 170 de 1994, que aprobó el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, está vigente y con ella el GATT de 1994 incorporado al ordenamiento interno. El Decreto 3303 de 2006 rige, con la modificación que a su artículo 2º introdujo el Decreto 1888 de 2015 en cuanto a la integración del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior. Merece advertencia especial el marco de técnica normativa. El Decreto 385 del 7 de abril de 2026, vigente desde el 9 de abril de 2026, sustituyó íntegramente el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015. En consecuencia, las referencias al artículo 2.1.2.1.14 de ese decreto y al Decreto 1273 de 2020 — habituales en los formatos y precedentes elaborados con anterioridad— corresponden a un articulado que ya no rige. Las disposiciones aplicables al presente proyecto son las siguientes:

Disposición vigente	Materia
Artículos 2.1.2.3.2 y 2.1.2.3.3	Memoria justificativa y su contenido mínimo
Artículo 2.1.2.3.4	Otros soportes administrativos que deben acompañar el proyecto.
Artículo 2.1.2.4.17	Reglas sobre firmas y antefirmas de los proyectos de decreto.
Artículo 2.1.2.5.1.4	Términos de la consulta pública y facultad excepcional de reducirlos.
Artículo 2.1.2.5.1.5	Excepciones a la consulta pública.
Artículo 2.1.2.5.1.6	Informe de observaciones y análisis de resultados.
Artículo 2.1.2.5.1.7	Ajustes al proyecto y remisión para firma.
Artículo 2.1.2.6.2	Abogacía de la competencia.
Artículo 2.1.2.6.5	Remisión de proyectos para la firma del Presidente de la República
Artículos 2.1.2.7.1 y 2.1.2.7.2	Publicación y divulgación

Fuente: Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Por su parte, el Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, que compila el Decreto 2897 de 2010, rige en materia de abogacía de la competencia, junto con la Resolución 44649 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio.

3.2.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto deroga de manera íntegra y expresa el Decreto 1047 del 14 de agosto de 2024 y el Decreto 0949 del 28 de agosto de 2025. La derogatoria se enuncia en el artículo 1º y se reitera en el artículo 5º, de conformidad con la directriz de identificar con exactitud las normas que se derogan.

La articulación entre ambos decretos exige dos precauciones que el proyecto incorpora. La primera es derogar los dos actos y no solamente el último: como el Decreto 0949 de 2025 se limitó a modificar el artículo 1º del Decreto 1047 de 2024 y a derogar sus artículos 2º y 3º, la derogatoria aislada del decreto de 2025 dejaría vigente el artículo

1º del decreto de 2024 en su redacción original, es decir, reinstauraría la prohibición con excepciones. La segunda es excluir de manera expresa la reviviscencia: aunque la regla general es que la derogatoria de una norma derogatoria no revive la norma derogada, el parágrafo del artículo 1º lo declara sin ambigüedad para no dejar librado a la interpretación un punto del que depende la certeza de los operadores y de la autoridad aduanera.

No se modifican, subrogan ni adicionan otras disposiciones. El artículo 2º del proyecto no crea régimen alguno: se limita a declarar que, suprimida la restricción, las exportaciones de la subpartida quedan sujetas al régimen general contenido en la regulación aduanera vigente.

3.2.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia relevante

Corte Constitucional, Sentencia C-1111 de 2000. Fija la naturaleza de los decretos expedidos en desarrollo de leyes marco, en los términos transcritos en el numeral 3.1. La misma sentencia contiene un pronunciamiento de utilidad directa sobre la instancia sectorial: al examinar la exigencia de concepto previo del organismo asesor en materia aduanera —función que hoy cumple el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior— la Corte precisó que «el hecho de que los conceptos que emita ese órgano asesor no sean obligatorios para el Gobierno no implica la inexequibilidad de la norma bajo examen, pues nada impide que el Presidente de la República tenga ese apoyo técnico en el proceso de expedición de decretos». De allí se sigue que la recomendación del Comité es un requisito de procedimiento cuyo agotamiento es necesario, pero cuyo sentido no vincula al Gobierno nacional.

Corte Constitucional, Sentencia C-254 del 6 de junio de 2019. Declaró exequible el Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y el Estado de Israel, el canje de notas del 13 de noviembre de 2015 y la Ley 1841 de 2017 que los aprueba, con exequibilidad condicionada de las expresiones «expectativas razonables» y «trato» de los artículos 10.7 y 10.5 del capítulo de inversión. Esa condicionalidad recae sobre materias ajenas al objeto de este proyecto y no incide en los compromisos de acceso a mercados.

Consejo de Estado, Sección Primera. Cursan demandas de nulidad contra los Decretos 1047 de 2024 y 0949 de 2025. En febrero de 2026 fue admitida la promovida contra el Decreto 0949 de 2025, con vinculación de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Minas y Energía, de Comercio, Industria y Turismo y de Relaciones Exteriores, de la Presidencia de la República y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, e invitación a nueve instituciones académicas para que rindan concepto.

Sobre el efecto de la derogatoria en los procesos en curso. Es doctrina consolidada que la derogación de un acto administrativo de carácter general no impide el juzgamiento de su legalidad respecto de los efectos producidos durante su vigencia, ni

sustrae del control a los actos particulares expedidos en su desarrollo. La derogatoria y la nulidad operan en planos distintos: la primera produce efectos hacia el futuro y no implica juicio alguno sobre la validez del acto; la segunda afecta la validez y proyecta sus efectos hacia el pasado. Por esa razón el artículo 4º del proyecto ordena comunicar la decisión a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a las autoridades judiciales que conocen de los procesos en curso, sin que ello suponga allanamiento ni reconocimiento de responsabilidad alguna.

Jurisprudencia del sistema de solución de diferencias de la OMC invocada por los decretos derogados. El Decreto 0949 de 2025 fundó la medida, entre otras disposiciones, en el literal b), inciso iii), del artículo XXI del GATT de 1994, y citó expresamente los asuntos DS512 (Rusia — Medidas relativas al tráfico en tránsito) y DS564 (Estados Unidos — Determinadas medidas sobre los productos de acero y aluminio). Es pertinente recordar cómo entendió el grupo especial esa excepción en el primero de esos asuntos, que fue el primero en interpretar el artículo XXI: la disposición no es enteramente autojuzgable, de modo que su invocación queda sujeta a un examen de buena fe y de plausibilidad; y la «grave tensión internacional» que allí se reconoció correspondía a una situación próxima al núcleo duro de la guerra o del conflicto armado. Este proyecto no controvierte la invocación que en su momento hicieron los decretos derogados. Se limita a constatar que las excepciones del artículo XXI son de naturaleza temporal y de interpretación restrictiva, y que su fundamento decae cuando cambian las circunstancias excepcionales que las habilitaron.

3.2.5. Coherencia con los compromisos internacionales de la República de Colombia

El proyecto no solo es compatible con los compromisos internacionales del Estado: los realiza. El literal a) del artículo 3º de la Ley 1609 de 2013 impone al Gobierno, al modificar disposiciones del régimen de aduanas, facilitar el desarrollo y la aplicación de los convenios y tratados internacionales suscritos y vigentes para Colombia.

Artículo XI:1 del GATT de 1994. Prohíbe a los Miembros mantener restricciones a la exportación distintas de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, ya se apliquen mediante contingentes, licencias de exportación o por medio de otras medidas. Una prohibición absoluta de exportar hacia un destino determinado es, prima facie, incompatible con esa disposición.

Artículo XIII:1 del GATT de 1994. Añade una exigencia autónoma de no discriminación: ninguna parte contratante impondrá prohibición ni restricción alguna a la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, a menos que se prohíba o restrinja igualmente la exportación del producto similar a todos los demás países. Este argumento es de mayor alcance que el anterior, porque una restricción definida por el país de destino resulta discriminatoria por su propia estructura, con independencia de su justificación.

Artículos XX y XXI del GATT de 1994. Los decretos derogados invocaron el literal a) del artículo XX —moral pública— y los literales b), inciso iii), y c) del artículo XXI —tiempos de guerra o grave tensión internacional y cumplimiento de obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas—. El proyecto no discute que esas excepciones pudieran ser invocables en el contexto de 2024 y 2025. Sostiene algo más modesto y jurídicamente más sólido: que se trata de excepciones de interpretación restrictiva y de vocación temporal, cuya invocación pierde soporte cuando desaparecen las circunstancias que las habilitaron. A ello se agrega que el preámbulo del artículo XX exige que la medida no constituya una discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional, requisito de coherencia entre medio y fin difícilmente satisfecho por una prohibición que, según reconoció el propio Gobierno, no impidió la continuidad de las exportaciones.

Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y el Estado de Israel (Ley 1841 de 2017; Sentencia C-254 de 2019). Sus artículos 14.1 y 14.2 incorporan, respectivamente, las excepciones generales del artículo XX del GATT y las excepciones de seguridad. Valen para ellos las mismas consideraciones del párrafo anterior.

Carta de las Naciones Unidas (Ley 13 de 1945). La adopción de la Resolución 2803 del 17 de noviembre de 2025 por el Consejo de Seguridad expresa la respuesta del órgano competente sobre la situación que sirvió de fundamento a los decretos derogados. La coherencia con el sistema de seguridad colectiva —invocado por esos mismos decretos a través del literal c) del artículo XXI del GATT— aconseja articularse con el mecanismo colectivo. El artículo 2º del proyecto, por lo demás, preserva expresamente la aplicación de las prohibiciones y restricciones derivadas de resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad, de modo que la supresión de la medida unilateral no puede leerse como una exoneración frente a obligaciones internacionales de esa naturaleza.

Obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Es previsible que se objete que la derogatoria debilita el compromiso del Estado colombiano con la prevención de violaciones graves. La respuesta es doble y debe formularse con precisión. En el plano fáctico, la medida derogada no impidió el flujo del recurso: durante sus primeros ocho meses de vigencia se exportaron más de un millón de toneladas al mismo destino, y el propio Gobierno reconoció que su finalidad no se cumplió plenamente; suprimir un instrumento que no produjo el efecto buscado no altera el resultado material. En el plano jurídico, el deber de cooperar para poner fin a violaciones graves de normas imperativas se predica de medios lícitos y eficaces, y admite —cuando existe un marco colectivo activado por el órgano competente— que el Estado canalice su contribución a través de ese marco. El proyecto no releva al Estado colombiano de ninguna de sus obligaciones internacionales, ni impide la adopción futura de medidas que resulten idóneas y proporcionadas.

3.2.6. Instancias, conceptos y autorizaciones que debe surtir el proyecto

Instancia	Fundamento	Procedencia
Inclusión en la agenda regulatoria de la entidad originadora	Decreto 1081 de 2015, art. 2.1.2.3.4, num. 2	Obligatoria; se acredita con certificación.
Memoria justificativa preliminar y definitiva	Decreto 1081 de 2015, arts. 2.1.2.3.2, 2.1.2.3.3 y 2.1.2.3.6	Obligatoria
Cuestionario de abogacía de la competencia	Decreto 1074 de 2015, art. 2.2.2.30.5; Resolución SIC 44649 de 2010	Obligatorio diligenciarlo
Consulta pública	Decreto 1081 de 2015, art. 2.1.2.5.1.4	Obligatoria; admite plazo inferior a quince días calendario con justificación motivada
Informe de observaciones y análisis de resultados	Decreto 1081 de 2015, art. 2.1.2.5.1.6	Obligatorio; formato del Departamento Nacional de Planeación.
Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior	Decreto 3303 de 2006, arts. 1 num. 2 lit. a), 4 y 18	Obligatoria por paralelismo de las formas; admite convocatoria extraordinaria en casos urgentes
Remisión a la Superintendencia de Industria y Comercio	Decreto 2897 de 2010, art. 6º, num. 1, compilado en el Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015	No procede; ver numeral 3.7
Concepto previo y favorable de Función Pública por trámites	Decreto 1081 de 2015, art. 2.1.2.3.4, num. 6	No procede; el proyecto no crea ni modifica trámites.
Radicación ante la Secretaría Jurídica de la Presidencia	Decreto 1081 de 2015, art. 2.1.2.6.5	Obligatoria, con la firma de las cuatro carteras.
Publicación en el Diario Oficial y divulgación en SUIN-Juriscol	Decreto 1081 de 2015, arts. 2.1.2.7.1 y 2.1.2.7.2	Obligatoria; divulgación dentro de los cinco días siguientes

Fuente: Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Sobre el Consejo Superior de Comercio Exterior conviene una precisión. El artículo 18 del Decreto 3303 de 2006 distingue dos destinatarios de la recomendación del Comité: el Consejo Superior, tratándose de salvaguardias definitivas y de los asuntos de su competencia, y el Gobierno nacional, tratándose de los demás asuntos evaluados. La supresión de una restricción a la exportación pertenece a esta segunda categoría, de modo que basta la recomendación del Comité al Gobierno nacional. Llevar adicionalmente el asunto al Consejo Superior es posible, pero no constituye condición de validez

3.2.7. Abogacía de la competencia: por qué no procede informar el proyecto a la Superintendencia

Este punto merece desarrollo, porque el Decreto 0949 de 2025 sí obtuvo concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio —radicado 25-373058 del 25 de agosto de 2025— y la diferencia de tratamiento podría interpretarse como una omisión.

El criterio legal de incidencia es asimétrico. El artículo 3º del Decreto 2897 de 2010, compilado en el Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, define la incidencia sobre la libre competencia por referencia a efectos restrictivos: que el acto tenga por objeto o pueda tener como efecto limitar el número o variedad de competidores en uno o varios mercados relevantes, o que imponga conductas o modifique condiciones cuando ello limite la capacidad de las empresas para competir, reduzca sus incentivos para competir o restrinja la libre elección o la información disponible para los consumidores. El deber de informar se activa por el potencial anticompetitivo, no por cualquier efecto sobre el mercado. Un acto que amplía el conjunto de destinos disponibles para la totalidad de los exportadores no encaja en ninguno de esos supuestos.

La regla de decisión es explícita. El numeral 1 del artículo 6º del Decreto 2897 de 2010, compilado en el mismo Capítulo 30, dispone que, cuando la respuesta al conjunto de las preguntas centrales del cuestionario resulte negativa, la autoridad podrá considerar que el proyecto no plantea una restricción indebida a la libre competencia y, en consecuencia, no tendrá que informarlo a la Superintendencia. El cuestionario adoptado por la Resolución 44649 de 2010 se diligenció y la totalidad de sus respuestas resultó negativa.

3.2.8. Consulta pública y reducción motivada del término

El numeral 1 del artículo 2.1.2.5.1.4 del Decreto 1081 de 2015 fija en quince días calendario el término mínimo de consulta pública para los proyectos elaborados para la firma del Presidente de la República, pero autoriza expresamente, en su inciso segundo, publicar «por un plazo inferior, siempre que la entidad que lidera el proyecto justifique la necesidad de publicar por menor tiempo», con la condición de que el plazo sea razonable y ajustado a la necesidad de la regulación y de que los motivos se desarrollen en esta memoria.

La justificación de la reducción se apoya en cuatro elementos concurrentes. El proyecto no impone cargas ni obligaciones nuevas a los administrados, sino que suprime una prohibición, de modo que la función de anticipación que cumple el término ordinario opera aquí con menor intensidad. Su objeto es único, breve y de comprensión inmediata: cinco artículos que derogan dos decretos y declaran el régimen aplicable. La materia fue objeto de consulta ciudadana en 2024 y en 2025, en sentido inverso, lo que significa que los grupos de interés están identificados y familiarizados con ella. Y la permanencia de la restricción incrementa día a día la exposición patrimonial de la Nación y el perjuicio al sector productor. Con base en ello se fijó un término de 5 días calendario, que preserva la participación efectiva y guarda proporción con la naturaleza de la intervención.

3.2.9. Régimen de vigencia y fundamento de su carácter inmediato

El parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 1609 de 2013 dispone que los decretos expedidos para el desarrollo o la reglamentación de esa ley entrarán en vigencia en un plazo no menor a quince días comunes y no mayor a noventa días comunes después de su publicación en el Diario Oficial, y exceptúa de esa obligación «aquellos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del decreto o resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión». Concurren en este caso las circunstancias especiales que habilitan la excepción, por cuatro razones que la parte considerativa del proyecto recoge de manera expresa.

Primera: el decreto no impone cargas ni obligaciones nuevas, de modo que el plazo mínimo no cumpliría la función de previsibilidad y adaptación que lo justifica.

Segunda: la finalidad de seguridad jurídica que persigue la norma se satisface mejor con la aplicación inmediata de la disposición más favorable, en línea con el principio de favorabilidad del artículo 4º de la misma ley. Tercera: cada día de vigencia de la prohibición mantiene una restricción cuyo sustrato fáctico varió y agrava el daño antijurídico que puede resultar imputable a la Nación. Cuarta: el propio Decreto 1047 de 2024 acudió a esta misma excepción para disponer una vigencia de cinco días comunes; si sirvió para imponer la restricción, con mayor razón sirve para suprimirla.

3.2.10. Efectos en el tiempo, situaciones en curso y no reviviscencia

El decreto produce efectos hacia el futuro. No tiene alcance retroactivo ni pretende reabrir situaciones agotadas bajo la vigencia de la prohibición, cuya calificación jurídica corresponde a la jurisdicción en los procesos en curso.

Tres reglas de transición cierran los frentes de incertidumbre. Las operaciones de exportación en trámite a la fecha de entrada en vigencia continúan su curso conforme al régimen general restablecido, sin necesidad de nueva solicitud ni de trámite adicional. Las actuaciones administrativas sancionatorias y de decomiso en curso por hechos relacionados exclusivamente con la prohibición derogada se resuelven conforme al principio de favorabilidad del parágrafo 4º del artículo 4º de la Ley 1609 de 2013, norma que ordena a la autoridad aduanera aplicar de oficio las disposiciones que favorezcan al interesado aunque no hayan sido solicitadas ni alegadas. Y el parágrafo del artículo 1º excluye de manera expresa la reviviscencia de los artículos 2º y 3º del Decreto 1047 de 2024 y de cualquier otra de sus disposiciones.

La memoria justificativa cuenta con el visto bueno de la oficina jurídica de la entidad originadora, en los términos del parágrafo 1º del artículo 2.1.2.3.3 del Decreto 1081 de 2015.

3.3 Publicación

El Proyecto de Decreto y su Memoria Justificativa fueron publicados en la página Web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el día 10 de agosto de 2026, con el propósito de recibir comentarios de la ciudadanía y demás interesados, cuyo plazo para su presentación vence el 15 de agosto de 2026.

3.4. Justificación de la medida

A continuación, se describe la justificación realizada y expresa en la Memoria Justificativa del Proyecto de Decreto:

3.4.1. La medida no alcanzó la finalidad que la justificó, y así lo reconoció el Gobierno nacional

El argumento central de la memoria no proviene de un estudio externo ni de una apreciación de la entidad originadora. Proviene de la parte considerativa de un decreto vigente, expedido por el propio Gobierno nacional un año después de adoptada la medida:

«Que, pese a la expedición del Decreto 1047 de 2024, la finalidad superior de dicho Decreto, consistente en impedir que las exportaciones de carbón contribuyeran directa o indirectamente al fortalecimiento de las operaciones militares que han originado graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario y potencialmente al Derecho Internacional Penal, no se ha cumplido plenamente, persistiendo el riesgo de que dichas exportaciones puedan contribuir al flujo de recursos estratégicos hacia las fuerzas involucradas en el conflicto» (Decreto 0949 de 2025).

El mismo acto cuantificó el resultado con precisión: «durante los primeros ocho meses de vigencia del Decreto 1047, entre agosto de 2024 y abril de 2025, se exportaron 1.072.412 toneladas de carbón a Israel», lo que representó «tan solo una caída del 39%» frente a las 1.752.321 toneladas de los ocho meses inmediatamente anteriores.

Vale la pena detenerse en lo que esa cifra significa. Una prohibición que, tras ocho meses de aplicación, deja pasar seis de cada diez toneladas del flujo previo no es una medida imperfecta: es una medida que no funcionó. El Gobierno atribuyó ese resultado a las excepciones y las eliminó. La hipótesis era razonable, pero no se verificó: transcurrido cerca de un año desde la prohibición absoluta, no obra en el expediente evidencia alguna de que la finalidad se haya alcanzado, mientras que sí existe evidencia oficial y cuantificada de la contracción del sector productor nacional.

3.4.2. El presupuesto internacional de la medida cambió

Ambos decretos construyeron su justificación sobre dos pilares. El primero, de carácter sustantivo, fue el carácter de norma imperativa de derecho internacional de la prohibición del genocidio y el deber de los Estados de cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave. El segundo, de carácter contextual, fue la ausencia de una respuesta colectiva eficaz que hiciera innecesaria la acción unilateral. Ese segundo pilar es el que se modificó

El 17 de noviembre de 2025 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —órgano al que la Carta atribuye la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales— adoptó la Resolución 2803, mediante la cual respaldó el plan de cese al fuego para la Franja de Gaza, previó la conformación de la Junta de Paz y autorizó el despliegue de una Fuerza Internacional de Estabilización.
El razonamiento que de allí se sigue es de coherencia institucional, no de conveniencia política. Los decretos que se derogan invocaron expresamente el literal c) del artículo XXI del GATT de 1994, que ampara las medidas adoptadas «en cumplimiento de las obligaciones por ella contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el

mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales». Cuando el órgano competente de esa misma Carta asume el asunto y define un marco colectivo, la fidelidad al sistema aconseja articularse con él antes que sostener en paralelo un instrumento unilateral cuya eficacia no ha podido demostrarse.

3.4.3. La medida perdió su carácter temporal

El artículo 4º del Decreto 0949 de 2025 no fijó un plazo: sujetó la vigencia de la restricción a que «se cumplan a cabalidad las órdenes de medidas provisionales emitidas por la Corte Internacional de Justicia (…) o hasta que subsistan las condiciones que dieron lugar a ellas». Al momento de su expedición, esa fórmula podía leerse como una autolimitación temporal razonable. El calendario procesal la desmintió.

Mediante providencia del 21 de mayo de 2026, la Corte Internacional de Justicia fijó el 22 de noviembre de 2027 como plazo para la presentación de la Réplica de la República de Sudáfrica y el 22 de mayo de 2029 para la Dúplica del Estado de Israel. El asunto se encuentra en fase de alegatos escritos y no habrá pronunciamiento de fondo antes de esas fechas.

La consecuencia jurídica no es menor. Una restricción al comercio exterior concebida como instrumento temporal quedó atada a un procedimiento internacional cuya sola fase escrita se extiende hasta 2029, sin plazo cierto, sin cláusula de revisión periódica de eficacia y sin una condición de cumplimiento verificable por el Gobierno nacional. Una medida así deja de ser transitoria y se convierte materialmente en permanente. El estándar de justificación exigible a una carga permanente es más intenso que el aplicable a una medida de coyuntura, y ese estándar reforzado no está satisfecho en el expediente.

3.4.4. El costo de la medida está documentado en fuentes oficiales

Las cifras agregadas que siguen provienen del boletín «Minería en Cifras» de enero de 2026 de la Agencia Nacional de Minería, elaborado con información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Las cifras del flujo bilateral con el Estado de Israel provienen de las estadísticas de comercio exterior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Indicador	2024	2025	Variación
Exportaciones de la subpartida 2701.12.00.10 (USD FOB millones)	5.707	3.860	-32,4%
Exportaciones de la subpartida 2701.12.00.10 (toneladas)	58.910.060	46.056.298	-21,8%
Ocupados en extracción de hulla (carbón de piedra)	67.717	53.946	- 13.771 (-20,3%)
Producto interno bruto minero (COP miles de millones, precios constantes)	11.375	10.430	-8,3%
Aporte de la extracción de carbón al PIB minero	--	56%	-COP 464 mil millones (-7,4%)
Recaudo de regalías y contraprestaciones administrado por la ANM (COP billones)	4,16	4,02	-3,4%

Fuente: Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En 2025 la extracción de carbón registró una contracción generalizada frente a 2024. El valor exportado de la subpartida 2701.12.00.10 cayó 32,4 %, al pasar de USD 5.707 millones a USD 3.860 millones, mientras el volumen disminuyó 21,8 %, de 58,9 a 46,1 millones de toneladas. La caída más pronunciada del valor frente al volumen sugiere, además, una reducción aproximada del 13,5 % en el precio promedio de exportación.

Este deterioro también se reflejó en la actividad interna: el empleo en la extracción de hulla disminuyó 20,3 %, equivalente a 13.771 ocupados menos, y el PIB minero se contrajo 8,3 %. La extracción de carbón representó el 56 % del PIB minero, pero su aporte cayó COP 464 mil millones, es decir, 7,4 %. Asimismo, el recaudo de regalías y contraprestaciones administrado por la ANM bajó de COP 4,16 a COP 4,02 billones, una reducción más moderada del 3,4 %.

Dentro de ese cuadro general conviene aislar el flujo bilateral, que es el directamente alcanzado por la medida que se deroga.

Exportaciones de carbón térmico a Israel	2024	2025	Var. Anual
USD FOB	225.221.436,80	84.890.578,00	-62,3%
Toneladas	2.261.684,00	897.735,00	-60,3%

Fuente: Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con base a DIAN-DANE.

Una variable que acentuó la crisis del sector fue, precisamente, la prohibición de exportaciones de carbón térmico a Israel. Esas exportaciones disminuyeron 62,3 % en valor, equivalentes a USD 140,3 millones menos, y 60,3 % en volumen, con una reducción de 1,36 millones de toneladas. Frente a la caída total de las exportaciones colombianas de la subpartida —USD 1.847 millones y 12,85 millones de toneladas—, Israel explicó aproximadamente el 7,6 % de la contracción en valor y el 10,6 % de la reducción en volumen.

Aunque el descenso hacia Israel fue considerable, no fue el principal determinante de la caída total: los demás mercados explicaron cerca del 92,4 % de la disminución en valor. La contracción bilateral obedeció principalmente al menor volumen despachado, pues el precio promedio solo cayó alrededor de 5,0 %, de USD 99,58 a USD 94,56 por tonelada. Como resultado, la participación de Israel bajó de 3,9 % a 2,2 % del valor exportado y de 3,8 % a 1,9 % del volumen.

La serie bilateral se corrobora con la información que el propio Decreto 0949 de 2025 incorporó a su parte considerativa. Allí se registró, con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, que en 2024 Colombia exportó a Israel USD 272,9 millones y que el 82,5 % de ese total correspondió a productos minero-

energéticos, esto es, alrededor de USD 225,1 millones. La cifra coincide, con una diferencia inferior al 0,1 %, con los USD 225,2 millones de carbón térmico que reportan las estadísticas de la DIAN y el DANE para ese mismo año. La consistencia entre dos fuentes independientes refuerza el valor probatorio del cuadro anterior.

Dos precisiones completan el cuadro. La primera es de composición: el carbón térmico explicó el 98,2 % de la disminución de 13,1 millones de toneladas registrada en la cantidad exportada de los nueve principales productos y subproductos mineros del país, de modo que la contracción de la canasta minera exportadora colombiana es, en lo esencial, la del carbón térmico. La segunda es de precios: aunque el precio promedio de exportación de la subpartida cayó cerca de 13,5 % en 2025, el precio FOB del carbón térmico colombiano se situó en USD 85,18 por tonelada en enero de 2026, con un crecimiento de 8,4 % frente al mes anterior y en un entorno de recuperación de la demanda para generación eléctrica en Europa, Turquía y varios mercados asiáticos. La reapertura del destino no operaría, por tanto, sobre un mercado deprimido.

3.4.5. La exposición patrimonial de la Nación crece cada día

Hay un punto del conjunto normativo que merece atención particular. El Decreto 1047 de 2024 reconoció que resultaba constitucionalmente necesario preservar las situaciones jurídicas consolidadas y las expectativas legítimas, y en desarrollo de esa convicción diseñó un régimen de excepciones y un mecanismo de acreditación individual. El Decreto 0949 de 2025 derogó ambos. Con ello, negocios jurídicos perfeccionados con anterioridad —y en algunos casos ya reconocidos por la administración mediante el procedimiento del artículo 3º— quedaron sin la protección que el propio Estado había calificado como constitucionalmente debida doce meses antes.

Ese giro es el flanco más expuesto del conjunto frente a reclamaciones fundadas en el artículo 90 de la Constitución Política y frente al principio de confianza legítima. La derogatoria no repara el daño causado, porque eso corresponde al juez; pero sí detiene su acumulación, y esa contención es un objetivo legítimo, medible y de contenido fiscal directo.

3.4.6. Qué se afirma y qué no: delimitación causal

El rigor exige precisar el alcance de lo que aquí se sostiene, porque una afirmación excesiva constituiría falsa motivación y expondría el acto a nulidad por la misma razón que hoy se reprocha a los decretos que se derogan.

No se afirma que la totalidad de la contracción del sector carbonífero en 2025 sea imputable a la prohibición. Concurren factores independientes y de peso: la evolución de los precios internacionales, la estructura de costos de las operaciones, decisiones empresariales de reducción del ritmo de extracción y el contexto regulatorio y tributario general del sector minero.

Sí se afirma, con soporte documental verificable, que la medida no alcanzó la finalidad que la justificó según lo reconoció el Gobierno nacional; que el marco internacional que operaba como su presupuesto cambió; que perdió horizonte temporal cierto; que el sector registró en 2025 una contracción severa y documentada precisamente en el producto sobre el que recae la restricción; y que la supresión de las excepciones generó una exposición patrimonial creciente para la Nación.

La intervención se justifica por la concurrencia de esos cinco elementos, no por una relación de causalidad exclusiva entre la prohibición y las cifras del sector. Esta distinción debe conservarse en todo el expediente y en la eventual defensa judicial.

4. CONCEPTO TÉCNICO OFICINA DE ESTUDIOS ECONOMICOS – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO: ANALISIS DE EXPORTACIONES E IMPACTO DE LA PROHIBICIÓN DE LAS MISMAS HACIA ISRAEL.

De acuerdo con los datos de exportaciones entregados por el DANE y la DIAN, la exportación de hullas térmicas ha venido en declive desde el año 2022, como se presenta en la Tabla 4.1.:

Tabla 4.1. Exportaciones de la subpartida 2701.12.00.10 – USD FOB Millones

	2022	2023	2024	2025	2026 (ene-jun)
Total	$ 10.049,89	$ 7.644,61	$ 5.707,27	$ 3.859,95	$ 1.958,27
Israel	$ 1.030,84	$ 446,92	$ 225,22	$ 84,89	$ -
Resto del mundo	$ 9.019,05	$ 7.197,69	$ 5.482,05	$ 3.775,06	$ 1.958,27

Fuente: DANE-DIAN. Cálculos OEE-MinCit

Entre 2022 y 2025, el valor exportado se redujo en 6.190 millones de dólares FOB, reducción que se acrecentó durante los años 2024 y 2025. Esta tendencia decreciente se confirma al analizar los volúmenes de exportación, presentados en la Tabla 4.2.: entre 2022 y 2025 se redujeron en 8,4 millones de toneladas.

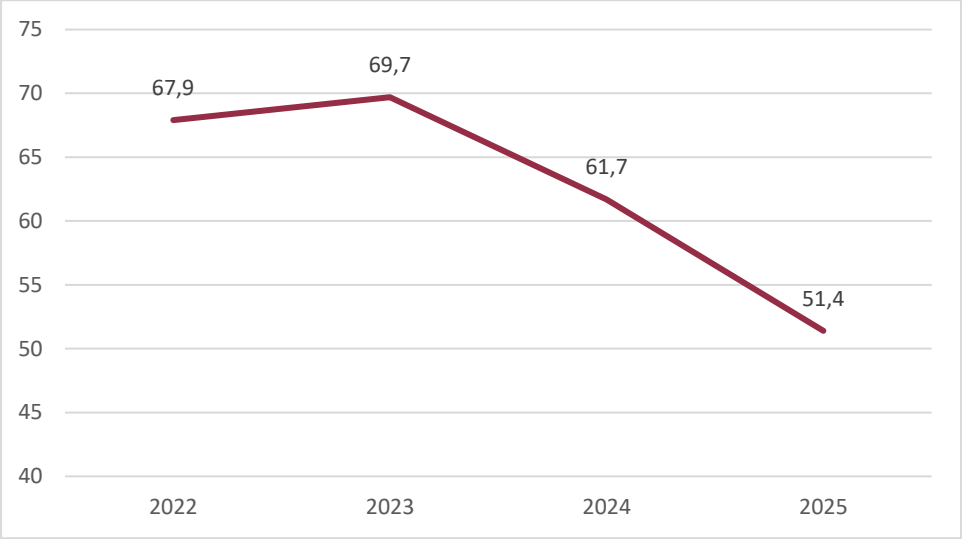
Tabla 4.2. Exportaciones de la subpartida 2701.12.00.10 – Millones de toneladas

	2022	2023	2024	2025	2026 (ene-jun)
Total	54,5	54,5	58,9	46,1	22,6
Israel	4,2	3,0	2,3	0,9	0,0
Resto del mundo	50,3	51,5	56,6	45,2	22,6

Fuente: DANE-DIAN. Cálculos OEE-MinCit

Esta disminución en las exportaciones se alinea con la dinámica general del sector carbonífero. De acuerdo con los datos de la ANM, La explotación de carbón presentó un comportamiento decreciente durante el período 2022-2025. Luego de alcanzar un máximo de 69,7 millones de toneladas en 2023, la producción se redujo hasta 51,4 millones en 2025, lo que representa una caída de 24,3 % frente a 2022.

Gráfico 4.1. Volumen de producción de carbón – Millones de toneladas



Fuente: ANM (2026)

En este contexto, la prohibición de las exportaciones de carbón acentúa la tendencia decreciente del sector: entre 2024 y 2025 se redujeron en 140,7 millones de dólares FOB y en 1363 toneladas. Finalmente, en 2026 no se reporta ningún flujo de exportación hacia este destino.

5. CONCLUSIÓN

De conformidad con lo establecido en el Decreto 3303 de 2006, y una vez realizado el análisis jurídico, económico y técnico de la medida, corresponde presentar al Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior el Proyecto de Decreto para su consideración y para que, en el marco de sus competencias, evalúe la propuesta y emita la recomendación que corresponda al Gobierno nacional. En este sentido, el análisis realizado aporta los elementos necesarios para valorar la procedencia de derogar los Decretos 1047 de 2024 y 0949 de 2025, considerando que la medida no alcanzó la finalidad perseguida y que las circunstancias que motivaron su adopción han variado.

En caso de considerarse procedente la derogatoria, el Proyecto de Decreto contempla el restablecimiento del régimen general de exportación de las hullas térmicas clasificadas

en la subpartida 2701.12.00.10, sin restricciones por razón del país de destino, sin perjuicio del cumplimiento de las demás obligaciones y controles aplicables.

Además en su Memoria Justificativa se propone un esquema de evaluación posterior, coherente con el ciclo de gobernanza regulatoria que introdujo el Decreto 385 de 2026: La Dirección de Comercio Exterior hará seguimiento semestral, con información de la DIAN y del DANE, sobre el valor y el volumen exportados de la subpartida, el número de destinos, la ocupación en extracción de hulla, el recaudo de regalías del sector y el estado de las actuaciones administrativas y judiciales asociadas a la medida derogada, tomando como línea base las cifras de 2025 consignadas en el numeral 4.