

Bogotá D.C., Julio de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

95

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por la cual se establecen lineamientos para la donación de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por la cual se establecen lineamientos para la donación de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se dictan otras disposiciones".

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.


Atentamente,



FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República



fabian.diaz.legislativo@gmail.com
Carrera 7 No. 8-68
Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 530B-531B

 (+57) 313 377 4142

 fabiandiazcomunidad

 fabiandiaz.plata

 @FabianDiazPlata



**FABIAN
DIAZ**

PROYECTO DE LEY N° ___ DE 2025 SENADO

"Por la cual se establecen lineamientos para la donación de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto designar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como beneficiario primario de bienes aprehendidos, decomisados o abandonados a favor de la Nación por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los cuales deberán ser clasificados como aptos para donación, con el fin de contribuir al desarrollo integral de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, quienes constituyen la población objeto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Parágrafo. Los bienes que se refiere el presente artículo, podrán ser: Vestimenta, juguetes, materiales didácticos, útiles escolares, alimentos para la primera infancia —incluyendo fórmulas lácteas y cereales—, implementos deportivos, tecnológicos para el aprendizaje y cualquier otro bien que contribuya al desarrollo integral de los niños, niñas, adolescentes y sus familias.

Artículo 2º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá remitir un oficio al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el que se detalle la lista de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados y clasificados como aptos para donación. El oficio deberá incluir aquellos bienes que puedan ser de interés para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de que este mismo realice una revisión y determine cuáles son útiles para sus programas de promoción, prevención y protección de niños, niñas, adolescentes y sus familias.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) deberá informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la recepción del oficio, indicando cuáles bienes acepta para donación. En caso de no emitirse respuesta dentro del plazo establecido, se entenderá que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) no está interesado en los artículos ofrecidos. Este término podrá prorrogarse por un máximo de diez (10) días hábiles, siempre que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) manifieste su interés en los bienes, pero requiera tiempo adicional para evaluarlos.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá especificar las condiciones y características de los bienes ofrecidos, para que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) pueda evaluar su idoneidad. En la relación de artículos remitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se deberá incluir, como mínimo, una descripción detallada de los bienes, cantidad, valor unitario, valor total, ubicación, necesidad de certificación de donación, indicación de si son nuevos o usados, y el estado de conservación de los mismos.

Artículo 3º. La Subdirección de Gestión Comercial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), o la dependencia que haga sus veces, expedirá un acto administrativo por medio del cual se ordene la donación de los artículos a los que hace referencia la presente Ley y, sobre los cuales el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) haya manifestado su interés.



Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) dispondrá de un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la emisión del acto administrativo, para retirar los artículos aceptados en donación.

Artículo 4º. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) será responsable de la correcta administración de los artículos donados, los cuales deberán ser destinados exclusivamente a los programas de promoción, prevención y protección de niños, niñas, adolescentes y sus familias, priorizando a la población perteneciente a comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, palenqueras, raizales, campesinas y madres cabeza de hogar.

La modalidad institucional para la atención a la primera infancia tendrá prelación en el proceso de recepción y distribución de las donaciones por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Artículo 5º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) reglamentarán la presente Ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.

Artículo 6º. Vigencia. La presente Ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 95 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.º Fabian Diaz Plata



fabian.diaz.legislativo@gmail.com
Carrera 7 No. 8-68
Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 530B-531B



+57) 313 377 4141



fabian.diaz.plata



fabian.diaz.comunidad



@FabianDiazPlata



**FABIAN
DIAZ**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY N° ___ DE 2025 SENADO

"Por la cual se establecen lineamientos para la donación de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se dictan otras disposiciones".

La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartes principales:

Contenido

I. ANTECEDENTES	4
II. OBJETO DEL PROYECTO	4
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	4
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD	10
V. IMPACTO FISCAL	14
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO	15

I. ANTECEDENTES

El 25 de julio de 2023 radiqué en el Senado de la República el Proyecto de Ley N° 028 de 2023 Senado, que tenía por objeto establecer al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF como beneficiario prioritario de los artículos de vestimenta aprehendidos, decomisados o abandonados a favor de la Nación por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Fue designado como ponente el Senador, Fabian Diaz Plata (Coordinador) y la Senadora Lorena Ríos Cuéllar (Ponente), quienes rindieron ponencia positiva con modificaciones para primer y segundo debate. El Proyecto constaba de conceptos favorables por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otras entidades. Finalmente, el Proyecto de Ley fue archivado por tránsito de legislatura, de acuerdo al Artículo 190 de la Ley 5ta de 1992 y Artículo 162 de la Constitución Política.

Así las cosas, y dada la importancia que requiere en el contexto colombiano, en esta nueva legislatura se radica la iniciativa con modificaciones, teniendo en cuenta los aportes de la legislatura anterior, para que siga su trámite y se convierta en Ley de la República.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF como beneficiario prioritario de los artículos de vestimenta aprehendidos, decomisados o abandonados a favor de la Nación, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN en el desarrollo de sus funciones y que se encuentran categorizados como elementos para donación.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

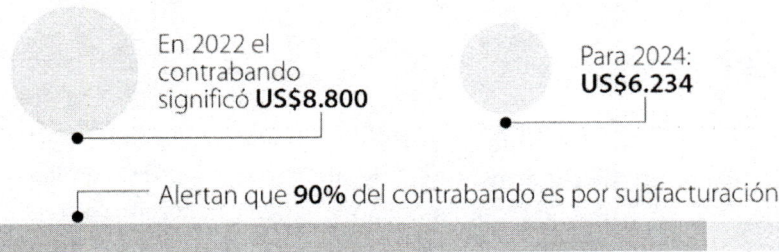
Históricamente el contrabando ha sido una actividad que ha permeado la economía colombiana en diferentes sectores. De acuerdo con la sentencia C-203 de 2016, la Corte Constitucional describe el




contrabando como el hecho de introducir o extraer mercancías al o desde el territorio colombiano por lugares no habilitados u ocultar, disimular o sustraer mercancías de la intervención y control aduanero o ingresar mercancía a zona primaria sin el cumplimiento de las formalidades previstas en la regulación aduanera¹ y, en este sentido, es considerada una afectación grave las finanzas del Estado colombiano.

En Colombia la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- es la entidad de orden nacional adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que coadyuva a garantizar la seguridad fiscal del estado colombiano mediante la administración y control al cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias. Dentro de sus funciones se encuentra el control y vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por importación y exportación de bienes y servicios, y de esta manera evitar el contrabando de mercancías que entren o salgan del país.

RADIOGRAFIA DEL CONTRABANDO EN COLOMBIA



 En esta modalidad, la mercancía de contrabando entra al país con una declaración de importación que reporta un valor inferior a su valor real

 La Dian denunció que los contrabandistas se aprovechan de las flexibilidades del actual estatuto aduanero y de las limitaciones de personal para la inspección en aduanas

 Alrededor de **11% de la mercancía** que ingresa al país es por contrabando



Fuente: Dian Gráfico LR-MN



En la tarea de lucha contra el contrabando, de acuerdo a cifras publicadas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, entre enero y septiembre de 2020 se contabilizó en \$207.260 millones de pesos el valor de las mercancías

¹ Corte Constitucional de Colombia – Sentencia C-203 de 2016. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-203-16.htm>

² La República - "El contrabando se encuentra tanto en el consumo de clase media como de la popular". Extraído de: <https://www.larepublica.co/economia/perspectivas-de-directores-de-la-dian-sobre-el-contrabando-en-colombia-4064075>



aprehendidas, cifra que aumentó para el 2021 a \$323.068 millones de pesos, entre enero y septiembre de ese año.

El sector más afectado por este fenómeno es el materias textiles y confecciones con un total de 8.216 aprehensiones por un valor de \$77.182 millones, seguido del sector máquinas y material eléctrico con 3.084 aprehensiones equivalentes a \$64.213 millones.

Sectores más afectados durante el año 2021

	No. Apreh.	Vr. Mill \$	Part.% Vr.
Materias Textiles y Confecciones	8.216	77.182	23.9%
Máquinas y material eléctrico	3.084	64.213	19.9%
Tabaco y sucedáneos	586	37.777	11.7%
Materias plásticas y sus manufacturas	2.521	17.467	5.4%
Productos Químicos	2.866	16.789	5.2%
Los Demás	15.099	109.640	33.9%

Fuente: Informe de Aprehensiones y Decomisos – DIAN

Igualmente, en la lucha contra el contrabando que realiza la entidad en comento, la Subdirección de Fiscalización Aduanera y la Dirección Seccional de Aduanas de Barranquilla, Atlántico, en octubre de 2021, logró identificar el ingreso de mercancía ilegal al territorio colombiano, y fue incautada en una bodega de un centro empresarial en el que se encontraban 3.700 cajas y sacos de yute avaluados por 4 mil millones de pesos³. Otro caso se presentó en la vía Cajamarca – Ibagué en el que la DIAN incautó 25.000 pares de zapatos de reconocidas marcas por un valor total estimado de 978 millones de pesos⁴. En Bogotá D.C., también se presentó un caso alarmante durante 2020, de un decomiso de 16.000 prendas de vestir de contrabando que eran ocultadas en un restaurante⁵.

El Boletín del año 2022 del Centro Integrado Policial Permanente Anticontrabando – CIPPA, en el sector de confecciones indica que fueron aprehendidas 12.983.684 unidades de confección avaluadas por la DIAN en 49.989 millones y, se incautaron 625.317 unidades de confección con un

³ El Heraldo - Incautan textiles de contrabando avaluados por más de \$4 mil millones. Extraído de: <https://www.elheraldo.co/judicial/incautan-textiles-de-contrabando-avaluados-por-mas-de-4-mil-millones-856281> e

⁴ RCN Radio – Incautan millonario cargamento de calzado y ropa de contrabando en Tolima. Extraído de: <https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/incautan-millonario-cargamento-de-calzado-y-ropa-de-contrabando-en-tolima>

⁵ La República - La Dian incautó 16.000 prendas de vestir de contrabando en restaurante en Bogotá Extraído de: <https://www.larepublica.co/economia/la-dian-incauto-16-000-prendas-de-vestir-de-contrabando-en-restaurante-del-norte-de-bogota-3047777>



valor comercial estimado de 15.276 millones. A esto se le suma la aprehensión e incautación de 726.186 pares de zapatos⁶.

El Boletín del año 2023, registra 1.012.198 unidades de confecciones aprehendidas, con valor comercial de \$1.958 millones⁷.

En cuanto al Boletín Informativo 2024, el sector de confecciones, fueron aprehendidas 8.167.422 unidades de confecciones con valor comercial de \$231.891.485.330 y cuyas ciudades fueron Bogotá, Buenaventura, Cali, Medellín y Pereira⁸.

Finalmente, lo que transcurre del año 2025, particularmente el mes de marzo, el sector en comento registra 231.807 unidades de confecciones aprehendidas, con valor comercial de \$9.979.299.615⁹.

Lo anterior, implica que, si bien existen altibajos en las cifras anuales, el contrabando de confecciones continúa siendo una actividad de alto impacto económico, por lo que resulta crucial mantener y fortalecer las estrategias integrales de control aduanero e interinstitucional lideradas por el CIPPA y la DIAN.

La tarea de los entes de control frente a la lucha contra el contrabando ha permitido mitigar los impactos negativos que tiene esta actividad en la economía, particularmente en términos de empleo y productividad, disminuyendo la incidencia de una práctica que afecta principalmente al sector comercial formalizado. De igual manera se afectan las fuentes de financiación de grupos criminales que incurrir en prácticas de contrabando, lavado de activos y narcotráfico para financiar su actuar delictivo.

La lucha contra el contrabando ha generado un alto volumen de mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la Nación. En respuesta a esto, a través del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019¹⁰ y Decreto 360 del 7 de abril de 2021¹¹, se establecen las condiciones y proceso a seguir para que estas mercancías sean donadas a entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y a la Fuerza Pública, previo cumplimiento de requisitos normativos.

⁶ Boletín del año 2022 del Centro Integrado Policial Permanente Anticontrabando – CIPPA. Extraído de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Bolet%C3%ADn%20No.%2011%20CIPPA%202022.pdf>

⁷ Boletín del año 2023 del Centro Integrado Policial Permanente Anticontrabando – CIPPA. Extraído de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Bolet%C3%ADn%20No.%2012%20CIPPA%202023.pdf>

⁸ Boletín del año 2024 del Centro Integrado Policial Permanente Anticontrabando – CIPPA. Extraído de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Bolet%C3%ADn%20No.%2012%20CIPPA%202024.pdf>

⁹ Boletín del año 2025 del Centro Integrado Policial Permanente Anticontrabando – CIPPA. Extraído de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Bolet%C3%ADn%20No.%205%20CIPPA%202025.pdf>

¹⁰ Decreto 1165 del 2 de julio de 2019, “Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013” Extraído de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036618>

¹¹ Decreto 360 del 7 de abril de 2021, “Por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2019 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones”. Extraído de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30041558>



Para que una mercancía pueda ser donada, debe cumplir con las siguientes características:

“[...]

- Cuando se afecte el comercio formal y genere competencia desleal entre los sectores de la economía, formalmente organizados.
- Cuando las mercancías tengan restricciones legales o administrativas, o estas hagan imposible o inconveniente su disposición bajo otra modalidad.
- Cuando su comercialización no haya sido posible por haberse declarado desierto el proceso de venta en dos (2) oportunidades.
- Cuando las mercancías puedan cumplir una función social, cuando puedan ser usadas para el funcionamiento de una entidad estatal, cuando puedan prestar una utilidad a los sectores de salud, educación, seguridad pública, seguridad alimentaria, servicios públicos, cultura, prevención y atención de desastres, víctimas y población en condición de vulnerabilidad, paz y posconflicto, o cuando estén dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana.
- Cuando no amerite su venta por ser una cantidad mínima o por no existir condiciones del mercado [...]”¹²

Aquí es importante resaltar que la donación tiene una función social, dado que busca suplir una necesidad o ser de utilidad para el desarrollo de funciones de otra entidad pública.

Para efectos del presente Proyecto de Ley, se busca que las mercancías de vestimenta objeto de donación por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, tengan como principal beneficiario al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, y de esta forma se estaría cumpliendo la característica de función social y propendiendo a la protección integral, pues se benefician niños, niñas y adolescentes, que pertenecen a programas de promoción, prevención y protección desarrollados por el Instituto.

Entonces, es importante traer a colación la definición de la Protección Integral, la cual es entendida como las “actividades continuas y permanentes encaminadas a proporcionar el desarrollo integral; puede establecerse así: a) el niño es protegido de manera sistemática, no momentánea, b) que el desarrollo humano supera la esfera de lo sicomotor o fisiológico. Se asume el desarrollo como el potencial ciudadano, con derechos civiles, sociales, económicos y culturales”¹³.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, es la entidad del Estado que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez y adolescentes, brindando atención particularmente a aquellos en condiciones vulnerables o donde se ven amenazados sus derechos. Entre 2018 y 2021 solo en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) el ICBF brindó atención a más de 1.3 millones de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias,

¹² DIAN - ABECÉ Ofrecimiento donaciones mercancías. Extraído de: <https://www.dian.gov.co/dian/ventasremates/Paginas/Donaciones.aspx>

¹³ Derechos prevalentes de los niños y protección judicial. Extraído de: <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m7-3.pdf>



en temas como Educación Inicial Rural (EIR), iniciativas comunitarias relacionadas con primera infancia, potenciar habilidades, talentos y prevenir todo tipo de violencias, entre otros¹⁴.

Las donaciones de entidades públicas, privadas y organizaciones internacionales han sido un mecanismo a través del cual el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, ha podido ejecutar programas de prevención y protección, pues de acuerdo al informe preliminar de gestión del año 2022, a través de diferentes acuerdos de cooperación, este ha gestionado donaciones que permiten implementar estrategias como “1.000 Días para Cambiar el Mundo”, programa para el cual se recibieron 7.344 kits de salud bucal para niñas, niños y mujeres gestantes. En el informe correspondiente al año 2021 gracias a la generación de alianzas para favorecer la salud y nutrición de las niñas y niños, se destaca el caso de alianza con Unicef, que facilitó la distribución una donación de 552.000 sobres de Alimento Listo para el Consumo (ALC) para riesgo de desnutrición aguda que benefició a 18.400 niños y niñas¹⁵.

Actualmente para que una entidad pública, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF pueda acceder a donaciones de mercancías que han sido aprehendidas, decomisadas o abandonadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- debe hacer continuo seguimiento a las publicaciones de ofrecimiento de mercancías en donación que publica esta entidad, a través de su página web, para en un plazo no superior a 5 días hábiles manifestar su interés por escrito, describiendo la necesidad que pretende satisfacer con los mismos y las razones que justifican su solicitud. Dentro de los requisitos para aceptar una donación se describen los siguientes requisitos:

“La entidad interesada en adquirir las mercancías que sean objeto de un ofrecimiento deberá presentar un escrito, acreditando los siguientes requisitos:

- La manifestación de interés o aceptación debe estar suscrita por el representante legal (o su delegado) de la entidad interesada en recibir en donación los bienes ofrecidos, observando los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 489 de 1998 y demás normas que la sustituyan, modifiquen o reglamenten.
- La aceptación clara y expresa de la totalidad de las mercancías ofrecidas en donación.
- El escrito de aceptación o manifestación de interés deberá describir la necesidad funcional o el programa público que se pretende satisfacer con las mercancías objeto del ofrecimiento, de acuerdo con las funciones que la Constitución y la Ley le ha asignado a la respectiva entidad y exponer las razones que justifican su solicitud. Frente a este requisito es importante indicar que esa descripción de la necesidad funcional y/o programa público deberá tener en cuenta la naturaleza, cantidad y valor de la mercancía objeto del ofrecimiento, así como la cantidad de la población a la que la misma va dirigida.
- Se deben anexar los documentos que acrediten la representación legal de la Entidad interesada, tales como: acto administrativo de nombramiento, acta de posesión y

¹⁴ ICBF - Entre 2018 y 2021 el ICBF ha atendido a 1.3 millones de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias en territorios PDET. Extraído de: <https://www.icbf.gov.co/noticias/entre-2018-y-2021-el-icbf-ha-atendido-13-millones-de-ninas-ninos-adolescentes-jovenes-y-sus>

¹⁵ Informe de Gestión ICBF 2021. Extraído de: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informedegestionicbf2021.pdf>



documentos de identificación. Cuando la manifestación de interés haya sido suscrita por un delegado del representante legal de la entidad interesada, además de los documentos enunciados se deberá anexar: acto administrativo de delegación en el que se determine claramente las funciones o asuntos específicos cuya atención se transfiere, y demás documentos como decreto de nombramiento, acta de posesión y documento de identificación del delegado.

- Solo tendrán validez las manifestaciones de interés o aceptación, recibidas a través del buzón: aceptaciones_donacion@dian.gov.co.¹⁶

En caso de que más de una entidad manifieste su interés por una misma mercancía, la DIAN podrá donar preferentemente a la entidad pública que primero haya manifestado su interés. Esta forma proceder no permite la posibilidad de que las mercancías sean donadas a la entidad que mejor sustente la necesidad de los objetos, o que, por ejemplo, se asignen a la entidad que se encuentre atendiendo una situación de emergencia. La primera entidad que manifieste su interés en una mercancía, no refleja que esta sea la que mejor destinación le pueda dar a la misma.

A razón de lo anteriormente expuesto, se considera que el presente Proyecto de Ley, permitirá que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, pueda ser receptor prioritario de elementos de vestimenta a ser distribuidos entre los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de diferentes programas desarrollados por el Instituto a nivel nacional, y de esta manera no estar sujeto al proceso de revisión continua de estos elementos, que sean publicados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- para ser donados. Lo anterior sumado a que sea la primera institución en manifestar su interés por los mismos. Adicionalmente, el Proyecto de Ley deja en pie la salvedad de que otras entidades puedan acceder a los artículos, si el Instituto no manifiesta su interés en estos.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

- **Artículo 2o.** “Son 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; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares¹⁷.

¹⁶DIAN - ABECÉ Ofrecimiento donaciones mercancías. Extraído de:
<https://www.dian.gov.co/dian/ventasremates/Paginas/Donaciones.aspx>

¹⁷ Constitución Política de Colombia, Artículo 2. Extraído de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#2



La pertinencia del artículo 2 de la Constitución Política frente al Proyecto de Ley radica en que este responde directamente a los fines esenciales del Estado. Al destinar bienes aprehendidos, decomisados o abandonados por contrabando a programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se convierte en una oportunidad para proteger y fortalecer los derechos de niños, niñas y adolescentes.

- **Artículo 44.** “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”¹⁸.

Este artículo es el eje central del Proyecto de Ley, ya que busca canalizar recursos materiales hacia programas del ICBF que promuevan el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, quienes son sujetos de protección reforzada según la Constitución Política.

En el contexto internacional, existen diferentes instrumentos, como la **Declaración Universal de Derechos Humanos**:

- **“Artículo 2.** Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”¹⁹.

Este artículo garantiza que todas las personas gocen de sus derechos sin discriminación alguna. Al priorizar a niños, niñas, adolescentes y sus familias este Proyecto de Ley se promueven tales derechos.

- **“Artículo 25. 1.** Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la

¹⁸ Constitución Política de Colombia, Artículo 44. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#44

¹⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos. Extraído de: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>



vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social²⁰.

Este artículo reconoce el derecho de todas las personas, especialmente niños y niñas, a condiciones de vida dignas, incluyendo vestuario, alimentos, asistencia médica, educación y protección social.

El Proyecto de Ley es coherente con este principio porque dispone que los bienes decomisados sean redirigidos a fortalecer programas del ICBF.

La Declaración Universal de los Derechos del Niño:

- “El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño²¹.”

FUNDAMENTO JURÍDICO

- **Ley 1762 de 2015**, “Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. En esta ley se establece la destinación de bienes aprehendidos y decomisados²².”
- **Decreto 1165 de 2019**, “Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. En este se establece la disposición de mercancías decomisadas o abandonadas, en modalidades como venta o donación. En el decreto se establece el procedimiento general de donación de mercancías²³.”

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Declaración Universal de los Derechos del Niño. Extraído de: <https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Rep%C3%BAblica%20Dominicana.pdf>

²² Ley 1762 de 2015, “Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. En esta ley se establece la destinación de bienes aprehendidos y decomisados”. Extraído de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65338>

²³ Decreto 1165 de 2019, “Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. En este se establece la disposición de mercancías decomisadas o abandonadas, en modalidades como venta o donación. En el decreto se establece el procedimiento general de donación de mercancías. Extraído de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036618>



- **Decreto 360 de 2021**, “Por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2019 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones. En este se modifica el procedimiento general de donación de mercancías por parte de la DIAN”.²⁴
- **Resolución ICBF No. 0474 de 2021**, “Por la cual se reglamenta el proceso de gestión de las donaciones en especie entregadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se deroga la Resolución 6500 de 2012”.²⁵

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional de Colombia – Sentencia C-203 de 2016

“TIPIFICACION DEL DELITO DE CONTRABANDO-Configura una medida razonable, idónea y necesaria para alcanzar finalidades legítimas desde la perspectiva constitucional, que buscan proteger a los sectores productivos del país y cuidar las finanzas del estado derivadas de los aranceles y otros recursos tributarios”²⁶.

Esta sentencia es el punto de partida del presente Proyecto de Ley, pues históricamente el contrabando ha sido una actividad que ha permeado la economía colombiana en diferentes sectores. De acuerdo con esta sentencia, la Corte Constitucional describe el contrabando como el hecho de introducir o extraer mercancías al o desde el territorio colombiano por lugares no habilitados u ocultar, disimular o sustraer mercancías de la intervención y control aduanero o ingresar mercancía a zona primaria sin el cumplimiento de las formalidades previstas en la regulación aduanera.

Corte Constitucional de Colombia - Sentencia T-033 de 2020:

“El principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes tiene un amplio reconocimiento no solo en el ordenamiento jurídico interno, sino en instrumentos internacionales, que lo han catalogado de manera general como una protección especial de la que goza el menor dirigido a su adecuado desarrollo físico, psicológico y social. Esta prerrogativa debe ser analizada desde la realidad concreta del caso y de la situación de cada menor, evaluando las consideraciones fácticas y jurídicas que lo rodean. Particularmente, en el marco de los procesos de custodia y cuidado personal, las autoridades administrativas y judiciales están en el deber de aplicar este principio como piedra angular en la toma de las decisiones que afecten a los niños, pues de ello dependerá su crecimiento, desarrollo y crianza en condiciones adecuadas, armónicas e integrales”²⁷.

²⁴ Decreto 360 de 2021, “Por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2019 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones. En este se modifica el procedimiento general de donación de mercancías por parte de la DIAN”. Extraído de: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30041558>

²⁵ Resolución ICBF No. 0474 de 2021, “Por la cual se reglamenta el proceso de gestión de las donaciones en especie entregadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se deroga la Resolución 6500 de 2012”. Extraído de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/resolucion_icbf_0474_2021.htm

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-203 de 2016. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-203-16.htm>

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-033 de 2020. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/t-033-20.htm>



Esta sentencia reconoce que dicho principio implica una protección especial orientada a garantizar su desarrollo físico, psicológico y social, y exige que toda medida adoptada por autoridades administrativas o judiciales considere las circunstancias concretas y necesidades particulares de la niñez.

V. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

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

...Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.



...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”²⁸.

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir o fusionarse con los intereses de los electores.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 95 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HS - Fabian Diaz Plata

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-315/08. Extraído de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-315-08>



fabian.diaz.legislativo@gmail.com
Carrera 7 No. 8-68
Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 530B-531B



(+57) 313 377 4142



fabian.diaz.comunidad



fabian.diaz.plata



@FabianDiazPlata



FABIAN DIAZ