

Bogotá D.C., julio del 2026

Señor

DIEGO GONZÁLEZ

Secretario General

Senado De La República

E. S. D.

Asunto: Proyecto de Ley N°. 20 de 2026 "Por medio de la cual se adoptan medidas para la protección y el fortalecimiento productivo de los sectores nacionales de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías, se establece su adquisición obligatoria en la compra pública y se dictan otras disposiciones".

Estimado Secretario,

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:

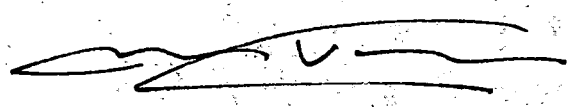
- Proyecto de Ley No. 020 de 2026 Senado, **"Por medio de la cual se adoptan medidas para la protección y el fortalecimiento productivo de los sectores nacionales de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías, se establece su adquisición obligatoria en la compra pública y se dictan otras disposiciones".**

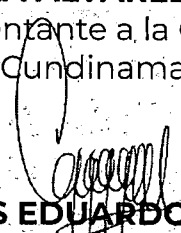
Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, en especial lo señalado en los artículos 139 y s.s., le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca


MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE
Senador de la República


CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República

PROYECTO DE LEY N° 020 DE 2026

“Por medio de la cual se adoptan medidas para la protección y el fortalecimiento productivo de los sectores nacionales de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías, se establece su adquisición obligatoria en la compra pública y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para proteger y fortalecer la productividad, competitividad, formalización, sostenibilidad, asociatividad, formación del talento humano y comercialización de los sectores nacionales de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías.

Para el cumplimiento de este propósito, se establece la adquisición obligatoria de bienes nacionales pertenecientes a estos sectores por parte de las entidades públicas, cuando exista oferta nacional que cumpla las condiciones previstas en la presente ley.

Asimismo, se promoverán programas orientados a mejorar los procesos productivos, reducir costos operativos, facilitar el acceso a tecnologías y bienes de capital y fortalecer la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, los emprendimientos, los artesanos, los trabajadores por cuenta propia, las organizaciones asociativas y las unidades productivas de pequeña escala formalizadas o en proceso de formalización.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley será aplicable a las entidades que integran la Administración Pública en los términos de los artículos 38, 39 y 40 de la Ley 489 de 1998.

Las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de carácter público y las demás entidades sometidas a regímenes contractuales especiales aplicarán las disposiciones de esta ley de conformidad con su naturaleza, régimen jurídico y régimen contractual.

Parágrafo. La presente ley no modifica los regímenes contractuales especiales ni las excepciones previstas en las Leyes 142 de 1994, 689 de 2001 y 816 de 2003.

Artículo 3. Adquisición obligatoria de producción nacional. Las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente ley deberán adquirir bienes nacionales de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías cuando se cumplan concurrentemente las siguientes condiciones:

1. Exista oferta nacional disponible;
2. Los bienes cumplan con las especificaciones técnicas y los estándares de calidad requeridos;
3. Exista capacidad productiva y logística suficiente para atender la necesidad;
4. Los precios sean compatibles con las condiciones del mercado y el principio de economía y eficiencia del gasto público; y
5. La medida respete los compromisos comerciales internacionales vigentes para la República de Colombia.

Esta obligación deberá incorporarse, cuando corresponda, en los estudios y documentos previos, pliegos de condiciones o sus equivalentes, instrumentos de agregación de demanda y demás documentos del proceso contractual.

Parágrafo primero. Las entidades no podrán establecer especificaciones técnicas, condiciones de experiencia, capacidad financiera o requisitos de habilitación innecesarios o desproporcionados que restrinjan injustificadamente la participación de los productores nacionales, las mipymes y las unidades productivas de pequeña escala.

Parágrafo segundo. La adquisición se sujetará a los procedimientos y modalidades de selección del régimen contractual aplicable. Esta obligación no autoriza la contratación directa por fuera de las causales legales ni la adjudicación a proponentes que incumplan las condiciones del proceso.

Parágrafo tercero. Los contratistas que, para ejecutar un contrato estatal, deban suministrar o utilizar bienes pertenecientes a los sectores regulados por esta ley estarán sujetos a la misma obligación, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el presente artículo.

Artículo 4. Definiciones y remisión normativa. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las definiciones contenidas en la legislación colombiana, la reglamentación del Sistema de Compra Pública, los reglamentos técnicos andinos vigentes y las reglas de origen aplicables.

El Gobierno nacional podrá precisar las actividades económicas comprendidas en los sectores objeto de esta ley con fundamento en la



Clasificación Industrial Internacional Uniforme – CIIU y en los sistemas oficiales de clasificación correspondientes.

Artículo 5. Beneficiarios. Serán beneficiarias de las medidas previstas en esta ley las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades productivas en los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías.

Se priorizarán las micro, pequeñas y medianas empresas; los emprendimientos; los artesanos; los trabajadores por cuenta propia; las organizaciones asociativas y solidarias; y las unidades productivas de pequeña escala formalizadas o en proceso de formalización.

Parágrafo. Las unidades productivas en proceso de formalización podrán acceder a capacitación, asistencia técnica y acompañamiento empresarial. Para contratar con el Estado deberán cumplir los requisitos establecidos por el régimen contractual aplicable.

Parágrafo segundo. El acceso a las medidas de fortalecimiento estará sujeto a criterios públicos, objetivos y verificables, y no constituirá por sí mismo habilitación para contratar con el Estado.

Artículo 6. Excepciones a la adquisición obligatoria. Las entidades podrán adquirir bienes o materias primas de origen extranjero cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. No exista oferta nacional del bien o insumo requerido.
2. La oferta nacional sea insuficiente para atender oportunamente la necesidad.
3. Los bienes nacionales no cumplan las especificaciones técnicas, sanitarias, ambientales, de seguridad o calidad requeridas.
4. No exista capacidad productiva o logística suficiente.
5. Se demuestre que la adquisición nacional afectaría gravemente el principio de economía o la continuidad del servicio.
6. La adquisición de bienes extranjeros resulte exigible por los compromisos comerciales internacionales vigentes.
7. Se presente una situación de urgencia, emergencia, calamidad o riesgo para la continuidad de un servicio esencial, debidamente acreditada.

La aplicación de cualquiera de estas excepciones deberá motivarse en los estudios y documentos previos y publicarse en el SECOP, salvo las reservas legalmente establecidas.

Parágrafo primero. La inexistencia o insuficiencia de oferta nacional se verificará mediante el Registro de Productores de Bienes Nacionales y las demás fuentes oficiales determinadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo segundo. Los contratistas deberán utilizar materias primas e insumos nacionales cuando exista oferta suficiente que cumpla las condiciones técnicas, de calidad, oportunidad y precio requeridas.

Parágrafo tercero. La certificación del oferente no será suficiente por sí sola para acreditar una excepción. La entidad contratante deberá realizar y documentar la verificación correspondiente.

Artículo 7. Armonización con los regímenes de contratación. Las obligaciones previstas en esta ley se aplicarán de conformidad con las modalidades de selección, procedimientos, principios y etapas del régimen contractual correspondiente a cada entidad.

En todo caso, deberán preservarse la planeación, la transparencia, la selección objetiva, la pluralidad de oferentes, la calidad de los bienes y la eficiencia del gasto público.

Artículo 8. Determinación del origen nacional. El carácter nacional de los bienes se determinará conforme a la Ley 816 de 2003, la reglamentación del Sistema de Compra Pública, las reglas de origen y los compromisos comerciales internacionales vigentes.

La utilización de materias primas o insumos importados no impedirá que un bien sea reconocido como nacional cuando cumpla las reglas de origen aplicables.

No podrán exigirse porcentajes de valor agregado nacional diferentes de los establecidos por las autoridades competentes.

Artículo 9. Actualización de manuales de contratación. Dentro de los doce meses siguientes a la promulgación de esta ley, las entidades destinatarias revisarán y adecuarán sus manuales, guías y procedimientos contractuales para incorporar, cuando resulte procedente:

1. La obligación de adquisición nacional.
2. La identificación y verificación de la oferta nacional.
3. Las medidas de participación de mipymes y pequeños proveedores.
4. Los criterios de sostenibilidad.
5. Los mecanismos de supervisión.

Colombia Compra Eficiente podrá expedir, dentro de sus competencias, lineamientos, guías o instrumentos técnicos para facilitar la aplicación de esta ley.

Artículo 10. Requisitos de formalización y sostenibilidad. Para acceder a los programas de fortalecimiento previstos en esta ley, los beneficiarios deberán cumplir las condiciones legales aplicables a su actividad y acreditar, cuando corresponda:

1. Cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social.
2. Cumplimiento de las obligaciones tributarias.
3. Observancia de las normas ambientales y sanitarias.
4. Cumplimiento de los reglamentos técnicos y estándares de calidad.
- 5.

Parágrafo. Las unidades productivas en proceso de formalización podrán acceder a programas de capacitación y asistencia técnica. Para contratar con el Estado deberán cumplir los requisitos legales aplicables.

Artículo 11. Protección del empleo digno. Los beneficiarios deberán cumplir las normas laborales, de seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, igualdad salarial, prohibición del trabajo infantil y no discriminación.

El Ministerio del Trabajo ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control conforme a sus competencias y podrá articular acciones de formalización laboral en los sectores objeto de esta ley.

Artículo 12. Seguimiento institucional. Las autoridades de inspección, vigilancia y control ejercerán sus funciones respecto de la aplicación de esta ley de conformidad con las competencias atribuidas por la Constitución y la ley.

Colombia Compra Eficiente podrá incorporar en sus sistemas de información indicadores que permitan identificar la participación de productores nacionales y mipymes en las adquisiciones correspondientes a los sectores regulados.

Las autoridades competentes verificarán la veracidad de las declaraciones de origen y adoptarán las medidas procedentes frente a información falsa o engañosa.

Artículo 13. Salvaguarda de acuerdos internacionales. Las obligaciones previstas en esta ley se aplicarán sin perjuicio de los tratados y acuerdos comerciales internacionales vigentes para Colombia, incluidos sus capítulos de compra pública, obligaciones de trato nacional, umbrales y excepciones.

Artículo 14. Articulación institucional. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordinará, dentro de sus competencias, la articulación de la oferta institucional dirigida a los sectores objeto de esta ley.

Podrán participar el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el SENA, ProColombia, Colombia Productiva, la DIAN, Colombia Compra Eficiente y las entidades territoriales.

Las acciones podrán comprender formación, transformación digital, encadenamientos productivos, comercialización, internacionalización, formalización y prevención del contrabando.

Parágrafo. La articulación se realizará mediante programas, instrumentos y apropiaciones existentes y no implicará la creación de nuevas entidades o plantas de personal.

Artículo 15. Priorización y difusión de la oferta formativa institucional. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), promoverá e implementará, dentro de sus competencias y disponibilidad institucional estrategias permanentes de difusión y descentralización de su oferta de formación técnica, tecnológica y de apoyo empresarial dirigida a la industria de la moda.

Para el cumplimiento de este mandato, se priorizará el fortalecimiento y la cualificación del talento humano especializado en los municipios y regiones que registren los mayores índices de concentración de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías, de conformidad con las mediciones e indicadores oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El SENA podrá ejecutar estas acciones mediante el Centro de Manufacturas en Textiles y Cuero y los demás centros o dependencias regionales con capacidad institucional relacionada.

Artículo 16. Estrategia de asistencia empresarial y acceso a financiación. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia Productiva y ProColombia podrán articular una estrategia de capacitación y asistencia



empresarial para mejorar la productividad, calidad, transformación digital, comercialización e internacionalización de los sectores objeto de esta ley.

Las entidades financieras estatales podrán divulgar y facilitar, dentro de sus competencias, el acceso a líneas de crédito, garantías y demás instrumentos financieros existentes.

La presente disposición no obliga a crear nuevos fondos, líneas de crédito o beneficios financieros.

Artículo 17. Programa Banco Emprende Moda. Créase el Programa "Banco Emprende Moda" como instrumento para facilitar el acceso de mipymes, emprendimientos, artesanos, organizaciones asociativas y unidades productivas de pequeña escala a maquinaria, equipos, herramientas y tecnologías.

El programa será coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y podrá operar mediante bancos compartidos de maquinaria, centros de servicios tecnológicos, comodato, arrendamiento financiero, crédito, garantías, cofinanciación, cooperación internacional y alianzas con el sector privado.

Parágrafo primero. El programa priorizará iniciativas que acrediten potencial de formalización, productividad, generación o conservación de empleo, asociatividad, sostenibilidad y desarrollo regional.

Parágrafo segundo. Su implementación será gradual y estará sujeta a las competencias institucionales, las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Artículo 18. Componentes del Programa Banco Emprende Moda. El programa de maquinaria y herramientas establecido en el artículo anterior se desarrollará de manera progresiva mediante los siguientes componentes:

- 1. Diagnóstico y Caracterización:** Orientada a identificar las necesidades técnicas específicas de las unidades productivas, tales como requerimientos de maquinaria, herramientas, insumos, optimización de procesos de fabricación, corte, costura, etiquetado y empaque. Esta fase priorizará la caracterización socioeconómica de jóvenes, mujeres cabeza de familia y adultos mayores dedicados a estos sectores.
- 2. Promoción y Asociatividad:** Enfocada en fomentar esquemas asociativos y de colaboración solidaria entre los pequeños productores, artesanos y trabajadores independientes. Se incentivará la postulación

conjunta o colectiva al programa, con el fin de optimizar el uso, rendimiento y sostenibilidad de la maquinaria y los bienes de capital que sean asignados.

- 3. Acceso a maquinaria y Acompañamiento Técnico:** Consistente en la provisión efectiva de los equipos y herramientas, articulada con una línea de asistencia técnica, tutoría empresarial y seguimiento administrativo especializado. Este acompañamiento garantizará la correcta operación de los activos, la adopción de buenas prácticas de manufactura y la inserción eficiente de los beneficiarios en los mercados locales y nacionales.

Los beneficiarios deberán garantizar la adecuada utilización, custodia, mantenimiento y destinación productiva de los bienes recibidos. La reglamentación establecerá las causales de restitución o terminación del beneficio.

Artículo 19. Fuentes de financiación. Las medidas previstas en los artículos anteriores podrán financiarse mediante:

1. Apropiaciones asignadas a programas existentes de las entidades competentes.
2. Recursos de las entidades territoriales.
3. Recursos de cooperación internacional.
4. Donaciones legalmente aceptadas.
5. Aportes del sector privado.
6. Instrumentos de crédito, garantías y cofinanciación autorizados.
7. Las demás fuentes permitidas por el ordenamiento jurídico.

Parágrafo primero. Los bienes que hayan sido objeto de decomiso, aprehensión o abandono a favor de la Nación podrán destinarse al programa únicamente cuando la autoridad competente lo autorice, el bien sea jurídicamente susceptible de transferencia y se acredite su idoneidad técnica y sanitaria.

Parágrafo segundo. La presente ley no constituye por sí misma título para efectuar apropiaciones o comprometer recursos públicos por fuera del presupuesto aprobado.

Artículo 20°. Promoción comercial y ferias regionales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, ProColombia y las entidades territoriales podrán apoyar, dentro de sus competencias y disponibilidades presupuestales, ferias, ruedas de negocios, vitrinas comerciales, plataformas digitales y demás mecanismos de promoción de los sectores objeto de esta ley.

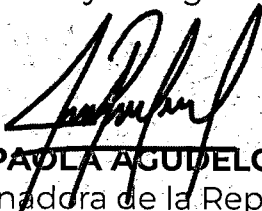
Los apoyos se asignarán mediante criterios públicos, objetivos y verificables y procurarán la concurrencia de recursos territoriales y privados.

Artículo 21º. Caracterización y evaluación sectorial. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del DANE y de las demás entidades competentes, elaborará o actualizará, dentro de los dieciocho meses siguientes a la promulgación de esta ley, una caracterización de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías.

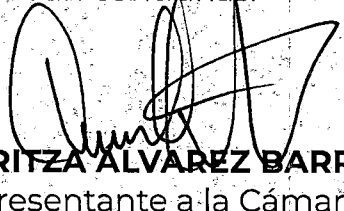
La caracterización incluirá información sobre unidades productivas, empleo, producción, ventas, comercio exterior, distribución territorial, formalización, capacidades instaladas, brechas tecnológicas, acceso a financiación, participación en la compra pública y sostenibilidad ambiental.

Parágrafo. Los resultados serán públicos y servirán como línea base para evaluar la implementación de la presente ley.

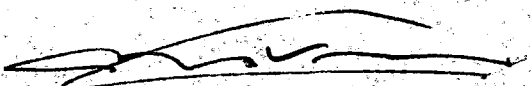
Artículo 22º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



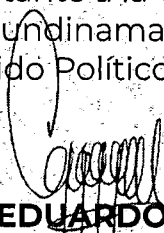
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA



MARITZA ALVAREZ 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

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

EL día 21 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito por:
#H.C.E. Ana Paola Aguado, Haritza
Alvarez, Manuel Viquez y
o hoi

~~SECRETARIO GENERAL~~





PROYECTO DE LEY N° 070 DE 2026

“Por medio de la cual se adoptan medidas para la protección y el fortalecimiento productivo de los sectores nacionales de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías, se establece su adquisición obligatoria en la compra pública y se dictan otras disposiciones”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El antecedente directo es el Proyecto de Ley 077 de 2024 Senado – 335 de 2025 Cámara, radicado el 5 de agosto de 2024 por los senadores Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara Villabón y Manuel Antonio Virgüez Piraquive, y la representante Irma Luz Herrera Rodríguez. Fue publicado en la Gaceta del Congreso 1324 de 2024; contó con ponencia para primer debate en la Gaceta 1615 de 2024; fue aprobado por la plenaria del Senado en agosto de 2025; pasó a la Cámara como Proyecto 335 de 2025 y fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera el 14 de abril de 2026.

Al no culminar su trámite, se presenta como iniciativa nueva, preservando sus avances y depurando su técnica normativa.

Son antecedentes afines la Ley 816 de 2003, sobre apoyo a la industria nacional en contratación pública; la Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, sobre mipymes; la Ley 2069 de 2020, de emprendimiento; y la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.

Estas normas constituyen el marco general que el proyecto desarrolla para las cadenas productivas destinatarias.

II. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa fortalece las cadenas productivas de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías mediante instrumentos compatibles con la compra pública, el desarrollo empresarial, la formación para el trabajo, la productividad, la formalización, la asociatividad y la comercialización. Se prioriza la participación de mipymes y actores de la economía popular formalizados o en proceso de formalización.

Estos sectores generan empleo, valor agregado, encadenamientos regionales y preservación de saberes productivos, pero enfrentan contrabando,

informalidad, barreras de financiación y tecnología y dificultades de acceso a mercados institucionales. La propuesta integra acceso a mercados, capacitación, asistencia técnica, modernización productiva, ferias regionales y seguimiento sectorial, con enfoque de trabajo digno, sostenibilidad y transparencia.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ASUNTO OBJETO DEL PROYECTO

A. EL Desarrollo empresarial base del Proyecto de Ley

La Real Academia Española (1992) define competitivo como capaz de competir y competitividad como la capacidad de competir, rivalidad para la consecución de un fin.

Michael Eugene Porter (1985) señala que la competitividad es la capacidad de una empresa para producir y mercadear productos en mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad que sus rivales.

Podemos sintetizar que la competitividad es entonces la capacidad de una empresa para crear e implementar estrategias competitivas y mantener o aumentar su cuota de mercado de manera sostenible. Este concepto, sobre todo de competitividad sostenible a través del tiempo, exige la implementación de una diversidad de políticas que permitan la superación de obstáculos existentes para poder lograrla.

El significado de productividad en las organizaciones es el índice de productos, bienes o servicios que la misma ha estado generando durante un periodo de tiempo determinado, y que depende de diversos agentes como materias primas, capital, fuerza laboral, entre otros.

Una empresa cuya productividad y competitividad se dispare, es un claro anzuelo para atraer inversionistas y otras empresas, lo cual se evidenciará en más generación de empleos, lo que traerá consigo la tan ansiada estabilidad económica que todo país desea fervientemente.

En definitiva, a mayor productividad y competitividad, mayor crecimiento económico. Es por esta razón que cuando se estudia el desarrollo de una nación a largo plazo, se toman en cuenta dos elementos básicos: las tasas de desempleo y la rentabilidad laboral.

Entender en toda su dimensión el concepto de competitividad es importante, dado su valor para explicar y abordar la problemática que plantea la creación de los factores necesarios para que en economías de escaso desarrollo

resulten viables procesos de desarrollo, o por lo menos, de crecimiento de algunos sectores.

Aunque en su sistematización, realizada por Michael Porter (1990), la teoría de la competitividad permite analizar esos condicionantes y proponer estrategias para su superación.

Un ejemplo de tal elaboración se encuentra en la teoría de la competitividad desarrollada por los teóricos de la CEPAL, utilizando un enfoque de carácter estructural.

La teoría de la competitividad convierte en generalmente aceptada la idea de que hay la necesidad de crear factores productivos y competencias en economías de escaso desarrollo. Además, tal tarea debe ser asumida tanto por gobiernos como por todos los sectores interesados en el desarrollo nacional.

B. El sector textil

Este sector es de suma importancia en la economía colombiana. Su aporte a diferentes indicadores como el PIB, el empleo industrial colombiano y las exportaciones manufactureras lo han convertido en una industria de gran relevancia con proyectos de crecimiento no solo a nivel nacional sino también internacional.

No obstante, también es un sector reconocido por su poca estabilidad a través de la historia, este se ha visto afectado por diversos factores que no le han permitido mantenerse ni posicionarse al nivel de grandes productores en la región y a nivel global.

Por el contrario, se encuentra en la necesidad de implementar diversas estrategias soportadas por el gobierno y las instituciones enfocadas, que apoyen y les permitan a sus empresas ser altamente competitivas en el mercado.

• Importancia del sector textil

Según datos de Textiles Panamericanos, el sector textil en Colombia actualmente:

- o Está dominado por cinco compañías de gran tamaño que cuentan con una participación significativa en el mercado.
- o Existen aproximadamente quinientas (500) empresas activas de pequeño y mediano tamaño dedicadas a la manufactura textil.
- o El sector textil en Colombia genera empleos directos a doscientos mil (200.000) trabajadores.

- o El sector textil en Colombia genera empleos indirectos a seiscientos mil (600.000) personas.
- o Los textiles de algodón tienen un porcentaje aproximado de producción del 43%, seguido por hilos y tejidos con un 21%, tejidos de punto con un 19% y productos de fibra manufacturada con un 8%.

Adicionalmente, las exportaciones de productos textiles, materias primas y prendas de vestir suman un total de 278,2 millones de dólares al año, lo que permite que los ingresos y la mercantilización del producto se pueda llevar a cabo en gran escala y seguir retribuyendo con todos sus beneficios.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley está integrado por veintidós (22) artículos, incluida su vigencia, distribuidos de la siguiente manera:

- Artículo 1º define su objeto;
- Artículo 2º establece el ámbito de aplicación;
- Artículo 3º regula la adquisición obligatoria de producción nacional;
- Artículo 4º determina las definiciones aplicables;
- Artículo 5º identifica y prioriza a los beneficiarios;
- Artículo 6º establece las excepciones a la compra nacional;
- Los artículos 7º y 8º armonizan la iniciativa con los regímenes contractuales, las reglas de origen y los compromisos internacionales;
- Artículo 9º dispone la adecuación de los manuales de contratación;
- Los artículos 10 a 12 regulan la formalización, el empleo digno y el seguimiento institucional;
- Artículo 13 incorpora la salvaguarda de los acuerdos comerciales;
- Los artículos 14 a 16 articulan la oferta institucional, la formación, la asistencia empresarial y el acceso a financiación;
- Los artículos 17 a 19 desarrollan el Programa Banco Emprende Moda, sus componentes y fuentes de financiación;
- Artículo 20 promueve ferias y mecanismos de comercialización;
- Artículo 21 ordena la caracterización y evaluación de los sectores;
- Artículo 22 establece la vigencia y derogatorias.

V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La industria del cuero en Colombia es una actividad manufacturera, encargada de tratar pieles animales, mediante un proceso llamado curtido, el cual consiste en usar tanino, que es un compuesto químico para evitar la putrefacción de estas.

Dicha actividad, tiene como finalidad comercializar el material terminado, a grandes empresas en todo el mundo. Las cuales, posteriormente se encargan de usar las pieles como materia prima, para la fabricación de zapatos, bolsos, vestimenta, accesorios, tapizados, etc.

El sector de cueros en Colombia fue escogido por el Gobierno Nacional como una de las actividades con mayor prioridad en la economía del país. De hecho, el 50% del cuero que es fabricado en el territorio, participa en el mercado internacional, a través de exportaciones a diferentes partes del mundo, como Estados Unidos, Europa, países del Caribe y China.

Este negocio, le genera al país divisas y más de un millón de empleos en mano de obra. Su alta participación en este sector se debe en gran parte a la octava posición que ocupan a nivel mundial en cuanto a la cría de ganado; siendo la piel de vacuno la más utilizada en esta industria.

El proceso productivo de la cadena de cuero se divide en cuatro grandes actividades que son: producción de cuero crudo, curtiembre, marroquinería y calzado.

- o **Producción de cuero crudo:** la obtención del cuero crudo se da después del sacrificio de los animales. Para la producción de la curtiembre, la principal materia prima es la piel cruda de origen bovino.
- o **Curtiembre:** el curtido es el proceso de sometimiento de la piel a acciones físico-químicas para convertirla en un material duradero. Esta parte del proceso de producción comprende tres fases: la ribera, el curtido y el teñido y acabado.
- o **Marroquinería y talabartería:** de esta parte del proceso productivo se obtienen las manufacturas de cuero y prendas de vestir de este material. Se compone de cinco pasos básicamente: diseño, modelo, cortado, guarnecido, terminado y empaque
- o **Calzado:** una característica importante del proceso de producción del calzado es que requiere insumos diferentes al cuero, como son los textiles, el caucho y el plástico. El proceso de fabricación del calzado se inicia con la fabricación de suelas, luego viene el cortado de la pieza previamente patronada y posteriormente, el proceso de guarnecido.

El eslabón con mayor participación es calzado de cuero (30,4%), seguido por pieles curtidas de ganado vacuno (26,3%). Por la línea de producción se observa que los eslabones asociados con la elaboración de calzado participan con 39,8% de la producción, con la elaboración de productos de marroquinería (10,6%), con los artículos de carnaza (5,4%), con los productos de vestuario (2,3%) y los productos de talabartería tienen una participación menor a 1%.

ProColombia destacó que: "Colombia posee una posición competitiva en el mercado internacional. Con más de 28.000 empresas formales en la cadena productiva de cuero, calzado y marroquinería, el país se posiciona como un actor clave en este sector a nivel global, la cadena productiva de este sector tiene establecido sus principales polos productivos en Cundinamarca, Santander, Norte de Santander, Antioquia y Valle del Cauca".

Por su parte, Acicam expuso que la producción de calzado entre enero y noviembre disminuyó 8,3% respecto al mismo periodo del año 2022. En temas de ventas el sector vendió 11,1% menos.

Estas cifras presentadas por el Dane en los últimos meses del año 2023, muestran una imagen negativa frente a la situación que esta industria está viviendo en el país, adicionado a estas cifras decrecientes los aspectos como la disminución de los pedidos para las dotaciones empresariales y el aumento de los precios que de igual forma han afectado la demanda, a pesar de estas situaciones la producción de este sector ha logrado mantenerse en la economía del país.

Regiones del País donde más se desarrollan estos sectores industriales

- **Textil**

Las principales ciudades donde se lidera la industria textil son:

- Antioquia: 50.1%
- Bogotá: 24.5%
- Valle del Cauca: 10.1%
- Atlántico: 7.6%
- Cundinamarca: 2.7%
- Risaralda: 2.2%

- **Marroquinería y calzado.**

Importancia económica y social del sistema moda en Colombia

De acuerdo con la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) 2024 preliminar del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los sectores textil, confecciones, cuero, marroquinería y calzado continúan representando una importante fuente de empleo industrial y generación de valor agregado para el país.

Las cifras oficiales evidencian que:

- La actividad de confección de prendas de vestir emplea aproximadamente 64.168 personas en Colombia;
- La fabricación de otros productos textiles genera cerca de 18.501 empleos;

- Las actividades de preparación, hilatura, tejeduría y acabado de productos textiles ocupan aproximadamente 10.234 trabajadores;
- El sector de fabricación de calzado emplea cerca de 9.667 personas;
- Las actividades de curtido de cuero, fabricación de artículos de viaje, bolsos, talabartería y marroquinería generan alrededor de 6.143 empleos.

Asimismo, las cifras del DANE evidencian una importante participación laboral femenina dentro del sistema moda colombiano. En particular, la confección de prendas de vestir registra una participación de mujeres cercana al 68,6% del total del personal ocupado, consolidándose como una actividad estratégica para la generación de empleo femenino formal.

De igual forma, sectores como la marroquinería, fabricación de artículos de cuero y producción de calzado presentan una composición laboral equilibrada entre hombres y mujeres, reflejando la relevancia social y económica de estas actividades manufactureras para miles de hogares colombianos.

Estas actividades productivas se caracterizan además por su alta participación de micro, pequeñas y medianas empresas, así como por su capacidad de generar encadenamientos productivos regionales, dinamizar economías locales y contribuir al fortalecimiento de la industria manufacturera nacional.

En un contexto de creciente competencia internacional, contrabando y presión sobre la producción nacional, resulta necesario que el Estado adopte instrumentos de fortalecimiento productivo y compras públicas que permitan proteger el empleo manufacturero colombiano y promover el desarrollo de las cadenas industriales nacionales.

• **Mercado interno y oportunidad de crecimiento**

El Observatorio de Inexmoda estimó que el mercado colombiano de moda alcanzó \$33,3 billones en 2024, con crecimiento nominal de 3,72 % frente a 2023. Sin embargo, el crecimiento real fue de apenas 0,79 %, mientras los precios aumentaron 2,93 %. El dato muestra un mercado de tamaño relevante, pero con una expansión real moderada: no basta con el crecimiento nominal de las ventas para superar las brechas de productividad, financiación, innovación y comercialización.

La evolución de 2025 mostró señales de recuperación. Inexmoda reportó que en agosto de 2025 el gasto de los hogares en moda ascendió a \$2,93 billones, con aumento nominal de 12,47 % y real de 8,11 % frente al mismo mes de 2024.

Esta recuperación constituye una oportunidad para que las unidades productivas nacionales capturen mayor valor, siempre que mejoren diseño, calidad, tiempos de entrega, sostenibilidad y capacidad de respuesta. Por ello, el proyecto combina demanda institucional con asistencia técnica y modernización productiva.

- **Brechas de acceso a la compra pública**

La compra pública es un mercado estratégico y un instrumento de desarrollo productivo, pero su apertura formal no garantiza por sí sola participación efectiva de mipymes y actores de la economía popular. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente informó que, a 31 de octubre de 2024, las grandes empresas concentraban el 42 % de las órdenes de compra en los mecanismos de agregación de demanda en operación y registraban los valores monetarios más elevados. Esta concentración es evidencia de barreras de escala, información, habilitación, experiencia, financiación y capacidad logística.

Al mismo tiempo, la Tienda Virtual del Estado Colombiano registró transacciones por \$4,9 billones durante 2024. El volumen confirma que el sistema de compras públicas puede generar demanda estable, promover formalización y mejorar capacidades empresariales. Colombia Compra Eficiente creó doce instrumentos de agregación de demanda en 2024 y puso en operación “Mi Mercado Popular”, lo que demuestra que la inclusión de pequeños proveedores es compatible con eficiencia, transparencia y agregación de demanda.

El proyecto se articula con esa política: promueve planeación contractual, identificación de oferta nacional, capacitación, adecuación de manuales y mecanismos de participación, sin eliminar la selección objetiva ni cerrar el mercado. Las preferencias deberán aplicarse dentro de la Ley 816 de 2003, la Ley 2069 de 2020, los Decretos 1860 de 2021 y 142 de 2023, las reglas de origen y los acuerdos comerciales vigentes.

- **Necesidad, idoneidad y proporcionalidad**

La necesidad de la intervención surge de cuatro hechos verificables: alta participación del sector confecciones en el empleo industrial; contracción reciente de segmentos productivos; crecimiento real moderado del mercado de moda en 2024; y concentración de las compras agregadas en empresas de mayor tamaño.

Las medidas son idóneas porque actúan sobre las barreras identificadas: demanda y acceso a mercados; maquinaria y productividad; formación de

talento; asociatividad; financiación; calidad; y disponibilidad de información sectorial. La intervención es proporcional porque condiciona el apoyo al cumplimiento de requisitos técnicos, laborales, tributarios y ambientales; preserva la pluralidad de oferentes; admite bienes importados cuando no exista oferta nacional adecuada; y respeta los compromisos comerciales internacionales.

La política propuesta no debe interpretarse como una garantía de adjudicación ni como autorización para sacrificar calidad o eficiencia. Su finalidad es corregir barreras de acceso y fortalecer capacidades para que la producción nacional compita en condiciones objetivas, contribuya al trabajo digno y genere valor agregado en los territorios.

VI. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Artículo 333 Constitución Política de Colombia, desarrollo de la actividad económica en el país *"La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial"*.

Ley 590 de 2000 y Ley 905 de 2004 - Ley Mipyme: Fomenta el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas, incluyendo las del sector marroquinería, cuero, calzado, textil y confecciones.

Ley 816 de 2003 *"Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública"*, ley que, en 5 artículos, incluida la vigencia dispuso apoyar a la industria nacional a favorecer en la contratación pública, al concederle unos puntos por encima de los oferentes de productos no nacionales.

Ley 1480 de 2011 - Estatuto del Consumidor: Protege los derechos de los consumidores y establece obligaciones para los productores y comercializadores, incluyendo los sectores de marroquinería, calzado y textil.

Ley 1581 de 2012 - Protección de Datos Personales: Regula el tratamiento de datos personales en cualquier actividad, incluyendo la comercialización de productos de los sectores marroquinería, calzado y textil.

Ley 2069 de 2020 – *"Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"*.

VII. IMPACTO FISCAL

El presupuesto público es el instrumento principal de la actividad financiera del Gobierno y es la carta de orientación para la ejecución de las finanzas estatales, instrumento de planificación y cumplimiento de planes y programas que refleja la actividad gubernamental y el cumplimiento de la Constitución Política en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y sociales.

Por medio de este instrumento se lleva a cabo la búsqueda y el cumplimiento de principios y finalidades de la actuación administrativa, y que, en últimas, orienta la satisfacción de necesidades de los individuos que lo conforman y se garantizan los recursos necesarios para el normal funcionamiento del aparato estatal.

El artículo 7° de la Ley 819 del 2003 señala que "(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)".

Tal como se mencionó en el marco normativo de referencia, el artículo 4° de la Ley 1955 de 2019, estima alrededor de 27 billones para el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

Adicionalmente, la norma referida con relación a la Ley 819 de 2003, ha sido objeto de varios fallos de la Corte Constitucional, como la sentencia C- 307 de 2004 32 (reiterada por la Sentencia C-502 de 2007), que señalan que el mencionado artículo 7 debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan.

Resulta pertinente citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenida en la Sentencia C-490 de 2011, que establece:

"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica no debe entenderse como un trámite obligatorio para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuya responsabilidad recae exclusivamente sobre el Congreso. Esto se debe a que (i) el Congreso no dispone de las instancias técnicas para evaluar el impacto fiscal de cada proyecto, determinar las fuentes adicionales de financiación y verificar la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de este tipo podría resultar en una carga excesiva para el Legislativo, otorgando al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, un poder de veto que pondría en riesgo la autonomía del Congreso y afectaría el equilibrio de poderes establecido por la Constitución."

De igual manera, cabe señalar el pronunciamiento contenido en la Sentencia C-502 de 2007, en el que la Corte Constitucional subraya que el análisis del impacto fiscal no puede convertirse en un obstáculo para que las corporaciones públicas, como el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, ejerzan su función legislativa:

"Aceptar que las condiciones del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite exclusivo del Congreso sería una restricción desproporcionada a la capacidad del Congreso para presentar iniciativas legislativas, afectando la autonomía del poder legislativo y, por ende, el principio de separación de poderes. Este enfoque implicaría un poder de veto implícito para el Ministerio de Hacienda, lo cual contravendría la independencia funcional de las ramas del poder público."

Siguiendo estos principios, la Corte ha reiterado que el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias no puede ser una barrera que impida la creación de disposiciones normativas que requieran de un esfuerzo fiscal adicional.

Aunque corresponde a los honorables congresistas evaluar y considerar las implicaciones fiscales de los proyectos de ley que se presenten, es claro que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, posee los insumos técnicos necesarios para realizar una evaluación precisa de dicho impacto.

En este sentido, si se identifica la inviabilidad financiera de un proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de plantear esta situación al Congreso, sugiriendo, en su caso, la inviabilidad de la propuesta bajo análisis.

VIII. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, quedará así: (...)

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

fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

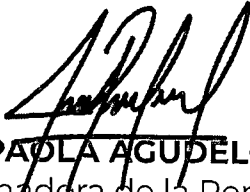
Frente a este Proyecto de Ley, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad,

segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley.

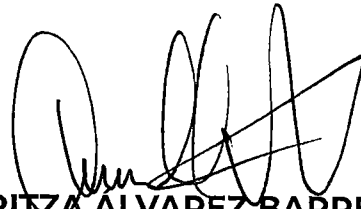
Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per ser el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles"*.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5a de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

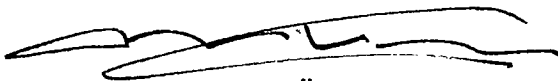
De los honorables Congresistas,



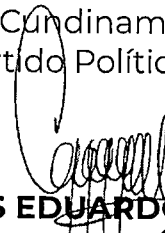
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA



MARITZA ALVAREZ 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

FUENTES TÉCNICAS Y SECTORIALES CONSULTADAS

[1] Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Encuesta Anual Manufacturera 2023, boletín técnico y anexos.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EAM/bol-EAM-2023.pdf>

[2] Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Encuesta Mensual Manufacturera con Enfoque Territorial, boletín técnico de febrero de 2026.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMMET/bol-EMMET-feb2026.pdf>

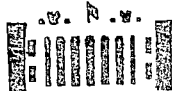
[3] Inexmoda. Observatorio Inexmoda, febrero de 2025: balance del mercado de moda 2024.
<https://inexmoda.org.co/investigaciones/observatorio-inexmoda-febrero-2025/>

[4] Inexmoda. Observatorio Inexmoda, septiembre de 2025.
<https://inexmoda.org.co/investigaciones/observatorio-inexmoda-septiembre-2025/>

[5] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Generación de mecanismos para la inclusión de la economía popular en mecanismos de agregación de demanda, 2024.
https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/mecanismos_inclusion_de_economia_popular.pdf

[6] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Informe de Gestión Institucional 2024.
https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/cce-des-fm-29_informe_de_gestion_cce_2024_31012025.pdf

[7] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para promover la participación de las mipymes en los procesos de compra pública, actualización de 2024.
<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-promover-la-participacion-de-las-mipymes-en-los-procesos-de-compra-publica>



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 21 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 020/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

HH.CC. Ana Bola Agudelo, Horit
za Alvarez y otros

SECRETARIO GENERAL