



Bogotá D.C., octubre 2021

Honorable Representante
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Presidente
Comisión III - Cámara de Representantes
Ciudad

Ref.: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones” acumulado con el Proyecto de Ley 247 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones”

Apreciado presidente,

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la mesa directiva de la Comisión III Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones” acumulado con el Proyecto de Ley 247 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones”

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Coordinador ponente

VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara
Ponente



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara
Ponente

YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara
Ponente

CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Ponente

SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Representante a la Cámara
Ponente



INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 247 DE 2021 ACUMULADO CON LA LEY 114 DE 2021 DE CÁMARA

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión III de Cámara de Representantes, presentamos ponencia para primer debate Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones” acumulado con el Proyecto de Ley 247 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones”

I.COMPETENCIA

La **Comisión III** Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto trata sobre: “ hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.”

II.SÍNTESIS DEL PROYECTO

Esta iniciativa busca la inclusión del Distrito de Buenaventura al régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) establecido en el Artículo 268 de la ley 1955 de 2019, con el propósito de implementar desde la legislación nacional condiciones ajustadas y acordes a este territorio que garanticen mayor competitividad, productividad, desarrollo social y económico, generación de empleo y calidad de vida digna.



NATURALEZA	Proyecto de Ley
CONSECUTIVO	No. 114 de 2021 (Cámara) acumulado con el No.247 de 2021 (Cámara)
TÍTULO	Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones” acumulado con el Proyecto de Ley 247 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones”
MATERIA	Beneficios Tributarios
AUTORES	H.S.Maria Fernanda Cabal Molina , H.S.Gabriel Velasco Ocampo , H.S.Maria del Rosario Guerra de la Espriella , H.S.John Harold Suarez Vargas , H.S.Roosevelt Rodríguez Rengifo H.R.Milton Hugo Angulo Viveros , H.R.Adriana Gómez Millán , H.R.Christian Munir Garces Aljure , H.R.Elbert Díaz Lozano , H.R.Fabio Fernando Arroyave Rivas , H.R.José Gustavo Padilla Orozco , H.R.Jorge Eliécer Tamayo Marulanda , H.R.Juan Fernando Reyes Kuri , H.R.Jhon Arley Murillo Benítez , H.R.Alvaro Henry Monedero Rivera , H.R.Norma Hurtado Sánchez y H.S.John Milton Rodríguez Gonzalez , H.S.Temistocles Ortega Narvaez , H.S.Guillermo García Realpe , H.S.John Harold Suarez Vargas , H.S.José Ritter López Peña , H.S.Myriam Alicia Paredes Aguirre , H.S.Berner León Zambrano Erazo , H.S.Carlos Abraham Jiménez H.R.Adriana Gómez Millán , H.R.Christian Munir Garces Aljure , H.R.Elbert Díaz Lozano , H.R.Jorge Eliécer Tamayo Marulanda , H.R.Milton Hugo Angulo Viveros , H.R.Fabio Fernando Arroyave Rivas , H.R.Gabriel Jaime Vallejo Chujfi , H.R.Catalina Ortiz Lalinde , H.R.Juan Fernando Reyes Kuri , H.R.Astrid Sánchez Montes De Oca , H.R.Floria Perdomo Andrade
PONENTES	Coordinador(es): H. R. Christian M. Garcés Aljure H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya Ponente(s): H.R. Sara Elena Piedrahita Lyons H.R. Yamil Hernando Arana Padaui H.R. Fabio Fernando Arroyave Rivas H.R. Carlos Julio Bonilla Soto



ORIGEN	Cámara de Representantes
RADICACIÓN	Julio 21 y Agosto 18 de 2021
TIPO	Ordinaria
ESTADO	Pendiente dar 1ºer Debate

III.ANTECEDENTES

Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones” acumulado con el Proyecto de Ley 247 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones” fue radicado el 21 de Julio de 2021 y posteriormente fueron acumulados por la Comisión III de Cámara según los artículos 151 y 152 de la Ley 5 de 1993.

IV.SUSTENTACIÓN JURÍDICA

Consideraciones preliminares.

El ordenamiento constitucional le ha otorgado al Congreso de la República una amplia potestad de configuración legislativa en materia tributaria que le permite decretar beneficios tributarios nacionales con el fin de estimular o incentivar determinadas actividades o comportamientos, siempre que se ajuste a lo señalado en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política: Lo anterior significa que estas normas sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.

En efecto, y de conformidad con el precedente de la Corte Constitucional al respecto, la iniciativa legislativa para los beneficios tributarios también opera cuanto el proyecto legislativo es acompañado por el aval de Gobierno Nacional: “Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar



proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario”¹

Una vez establecido esto, se hace necesario indicar que se está a la espera de que el Gobierno Nacional, en su cartera competente, como es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, decida acompañar este proyecto que se encuentra en concordancia con lo buscado por el Plan Nacional de Desarrollo para la legalidad, el emprendimiento y la equidad y los “pactos territoriales”.

Marco Normativo

Constitución Política de Colombia

Artículo 150. “Corresponde al Congreso hacer las leyes”.

Artículo 337. “La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”.

Artículo 333. “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

Artículo 334. “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los

¹ Sentencia C-333 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo



bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.

Leyes

Ley 1955 de 2019, art. 268. Por medio de la cual se crea un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo. En este proyecto se determinó una tarifa del 0% en el impuesto de renta por los primeros cinco (5) años, y del 50% para los siguientes cinco (5) años.

Decretos

Decreto 2112 de 2019 reglamentó el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y se adicionó la Sección 2 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Decreto 1606 de 2020 “Por el cual se reglamenta el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 147 de la Ley 2010 de 2019, y se modifica y adiciona la Sección 2 del Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria”.

Políticas Públicas

El CONPES 3410 de 2006 denominado “Política de estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura” la “Promoción del desarrollo económico y la competitividad territorial”, por medio de la consolidación de Buenaventura como nodo portuario, logístico e industrial que concentre actividades técnicas y de valor agregado de segunda y tercera línea portuaria, buscando generar riqueza y desarrollo en la población de la ciudad.

El Gobierno nacional formuló la Política Nacional Logística (Documento CONPES 3547 de 2008), en la cual se establece la importancia de contar con corredores



logísticos articulados que generen una complementariedad modal de transporte que permita un aumento del flujo de bienes y servicios y genere una reducción en costos y tiempos de distribución física, mediante la articulación de planes, programas y proyectos de infraestructura del orden nacional, con planes de desarrollo departamentales y municipales e instrumentos de planeación territorial.

V. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

Para la revisión de consideraciones de conveniencia de los proyectos de ley acumulados se iniciará por estudiar las razones y pertinencia de las iniciativas.

Ambos proyectos de ley pretenden otorgar incentivos tributarios a zonas geográficas del Pacífico colombiano a fin de atraer inversión nacional y extranjera que permita la creación de empresas y generación de empleo. De acuerdo con el DANE (2021) la tasa de desempleo en Buenaventura asciende a 33.9% para el 2020, cuenta con una cobertura del 73.2% en acueducto y 61% en alcantarillado, y 42,5% de bonaverenses viven en pobreza. Para el resto de departamentos del Pacífico el panorama también es desalentador. Lo anterior, es muestra de la urgencia por mejorar las condiciones de inversión para el desarrollo económico y humano de la región.

Si bien es cierto que el actual sistema tributario no incentiva las atracciones de inversión privadas, pese al compromiso de muchos del sector privado con el desarrollo del puerto, se considera elaborar una propuesta equilibrada de manera que sea viable técnicamente, responda a las principales necesidades de la población y sea una realidad. En ese sentido, dicha propuesta, debe enfocarse en la generación de empleo local en la medida que vuelve cede unas rentas fiscales a las actividades económicas ahí desarrolladas a fin de priorizar una de las principales preocupaciones de sus residentes.

A su vez, en la iniciativa de ZESE Pacífico, se pretende contribuir a la recuperación de empresas especialmente afectadas por los bloqueos a nivel nacional que afectaron esencialmente el Suroccidente colombiano. Aun así, considerando que apela a una figura



económica con una vigencia de 10 años y solo extiende por un año adicional el Programa de Apoyo al Empleo Formal, se considera más apropiado fijar una meta de generación de empleo para las actividades económicas que se constituyan en la zona económica especial, tal como se propone en la otra iniciativa.

Por su parte, la iniciativa para el Pacífico determina una amplia zona geográfica significaría un gran impacto fiscal. De acuerdo a estimaciones del Ministerio de Hacienda, otorgar los beneficios tributarios que hoy existen en la Figura de Zona Económica Social y Especial para Buenaventura significarían para la nación cerca de 35 mil millones de pesos en el año. Por lo tanto, es apropiado iniciar por acotar la zona de Buenaventura, que pese a ser un impacto considerable se considera tendrá efectos positivos en la generación de empleo y atracción de capital privado en una región clave para el país.

Por el resto de los beneficios económicos se llama la atención que varios de ellos rompen con la figura de zona económica especial toda vez que son ajenos a cómo se crearon y reglamentaron, por lo cual generaría el trámite de un proyecto de ley distinto y una reglamentación diferente. Por esto, los coordinadores y los ponentes consideran guardar la armonía de la figura de manera que sea extensible al puerto y continuar con su trámite.

VI. ANÁLISIS POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso) y por ser esta iniciativa de carácter general no se configuraría un conflicto de interés. Sin embargo, es necesario aclarar que, el conflicto de interés es un tema a ser considerado de manera individual y particular por el congresista para determinar si el proyecto de alguna manera puede generarle una situación particular que le lleve a presentar un impedimento.



VII. MODIFICACIÓN AL ARTICULADO

De conformidad con el artículo 162 de la Ley 5 de 1992, se presentará la siguiente enmienda al articulado en razón a que durante su estudio, consultando la voluntad de los autores y los lineamientos técnicos del Gobierno Nacional, se estableció que para la viabilidad del proyecto se requiere mantener la principal caracterización de las ZESE tal y como fue diseñada en su incipiente legislación, esto es el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, con una variación temporal necesaria para que el proyecto surta efectos dada la sobreviniente incorporación de un nuevo distrito. En ese sentido, se hace necesario limitar y especificar la territorialidad de la aplicación de este proyecto de ley prescindiendo de algunas prerrogativas que excederían aquellas ya sentadas para esta figura las cuales se relacionan con beneficios en temas de apoyo al empleo formal, dividendos, entre otros y que, de ser adoptados, romperían con la figura propuesta poniendo en peligro su viabilidad jurídica, teniendo como resultado o bien la creación de una nueva tipología legislativa para brindar beneficios tributarios, su negativa a ser acompañado por parte del Gobierno Nacional o la declaratoria de su inconstitucionalidad dado el rompimiento de la unidad de materia por la modificación al PND 2018-2022.

Acoger beneficios tributarios diferentes a los planteados originalmente en figura de zona económica especial² implicaría la creación de una nueva figura cuya fundamentación demandaría todo un estudio jurídico- económico, así como de una articulación institucional para revisar su pertinencia, conveniencia y adecuación al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por lo anteriormente expuesto, apelando a la intención final de la presentación del proyecto, se propone realizar una enmienda al articulado del proyecto donde los ajustes al artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 no modifiquen el fondo las ZESE, ni extralimitan sus beneficios, sino que se suscriban a: i) incluir como beneficiario al distrito de Buenaventura y ii) extender a tres años más el tiempo para que quienes se proyecten como beneficiarios puedan

² Exención renta para dividendos, extensión PAEF 2022 para afectados por bloqueos, líneas de crédito nuevas compensadas.



constituirse en esa zona, dado que el término inicialmente planteado se encuentra pronto a vencer (2022).

Por su parte, los textos relacionados con reglamentaciones de la figura para Buenaventura ya se encuentran incluidos en el articulado del Plan Nacional de Desarrollo por lo cual no se hace necesario retirarlo en el proyecto de ley. De esta forma, el proyecto de ley recogería el cambio de la inclusión de la figura para Buenaventura, y en ese mismo sentido, se conservaría el título referente a la inclusión del distrito.

MODIFICACIÓN AL TÍTULO:

“Por medio del cual se incluye al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones”

MODIFICACIÓN AL ARTICULADO:

ARTÍCULO 1. Extiéndase los efectos del Régimen Especial en materia tributaria ZESE de que trata artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

ARTÍCULO 2. Condiciones especiales de la ZESE para el distrito de Buenaventura

Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE del Distrito de Buenaventura dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, o aquellas existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen y demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el periodo de vigencia del beneficio.

PARÁGRAFO: La contratación de personal para el aumento del empleo de que trata este artículo, deberá priorizarse en el siguiente orden:

1. Personas residentes en el Distrito de Buenaventura.



2. Personas residentes en el Departamento del Valle del Cauca.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, reglamentará, dentro del mes siguiente a la expedición de esta ley, el cumplimiento de la priorización laboral.

ARTÍCULO 3. Para efectos de la ZESE del Distrito de Buenaventura no aplicará la excepción del parágrafo 6 del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

ARTÍCULO 4. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir PONENCIA DE PRIMER DEBATE POSITIVA y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se crea la Zona Económica y Social Especial (ZESE) del Pacífico Colombiano y se dictan otras disposiciones” acumulado con el Proyecto de Ley 247 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones”

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Coordinador ponente

VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara
Ponente



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara
Ponente

YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara
Ponente

CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Ponente

SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

“Por medio del cual se incluye al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO 1. Extiéndase los efectos del Régimen Especial en materia tributaria ZESE de que trata artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

ARTÍCULO 2. Condiciones especiales de la ZESE para el distrito de Buenaventura

Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE del Distrito de Buenaventura dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, o aquellas existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen y demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el periodo de vigencia del beneficio.

PARÁGRAFO: La contratación de personal para el aumento del empleo de que trata este artículo, deberá priorizarse en el siguiente orden:

1. Personas residentes en el Distrito de Buenaventura.
2. Personas residentes en el Departamento del Valle del Cauca.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, reglamentará, dentro del mes siguiente a la expedición de esta ley, el cumplimiento de la priorización laboral.

ARTÍCULO 3. Para efectos de la ZESE del Distrito de Buenaventura no aplicará la excepción del párrafo 6 del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

ARTÍCULO 4. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Coordinador ponente

VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara
Ponente

FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara
Ponente

YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara
Ponente



CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Ponente

SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Representante a la Cámara
Ponente