



Bogotá D.C., noviembre 24 de 2021

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

Ref.: Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara acumulado con Proyecto de Ley 247 de 2021 Cámara “*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*”

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 segundo debate al Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara acumulado con Proyecto de Ley 247 de 2021 Cámara “*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*”



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 PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 114 DE 2021 ACUMULADO CON LA LEY 247 DE 2021 DE CÁMARA

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión III de Cámara de Representantes, presentamos ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara acumulado con Proyecto de Ley 247 de 2021 Cámara *“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”*

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 Ordinaria
CONSECUTIVO	No. 114 de 2021 (Cámara) acumulado con el No.247 de 2021 (Cámara)
TÍTULO	Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara “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”
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 Rodriguez Gonzalez , H.S.Temistocles Ortega Narvaez , H.S.Guillermo García Realpe , H.S.John Harold Suarez Vargas , H.S.Jose Ritter Lopez Peña , H.S.Myriam Alicia Paredes Aguirre , H.S.Berner león Zambrano Erazo , H.S.Carlos Abraham Jimenez 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.Flora 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” fue radicado el día 21 de julio de 2021 y publicado en la gaceta N 958 de 2021, y 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 publicado en la gaceta N 1086 de 2021. Posteriormente estos proyectos de ley fueron acumulados por la Comisión III de Cámara según los artículos 151 y 152 de la Ley 5 de 1993. Se publicó ponencia positiva para primer debate en la gaceta 1479 de 2021 y surtió su primer debate en la Comisión en mención y fue aprobado el 9 de noviembre de 2021 modificando su 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” para su segundo debate.

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 cuando 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

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



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 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. En especial cuando se evidencian rezagos de desarrollo social y económico en Buenaventura con respecto al resto del país. Para dimensionar el panorama es válido mencionar que 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 según el DANE. Señalando la urgencia por mejorar las condiciones de inversión para el desarrollo económico y humano de la región, buscando cerrar brechas entre regiones que han persistido en el tiempo.

Si bien es cierto que el actual sistema tributario no incentiva la atracción de inversión privada, pese al compromiso de muchos actores con el desarrollo del puerto, se elabora una propuesta equilibrada y técnicamente viable, que responda a las principales necesidades de la población. En ese sentido, dicha propuesta, debe enfocarse en la generación de empleo local priorizando una de las principales preocupaciones de sus



residentes, mediante la cesión de rentas fiscales a las actividades económicas allí desarrolladas.

En ese sentido, se propone la extensión de la figura de ZESE para Buenaventura, dado el impulso que requiere la zona para mejorar sus condiciones sociales y económicas a través de atracción de capital privado; en la medida en que constituye una figura para apoyar el crecimiento de ciudades con tasa de desempleo superior al 14% en los últimos 5 años, y Buenaventura lamentablemente por años ha duplicado esa condición.

La iniciativa para el Pacífico tuvo que limitarse a Buenaventura, pues ampliarlo para toda la zona significa un gran impacto fiscal, que de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda, implica para la Nación cerca de 35 mil millones de pesos anuales, que pese a su impacto considerable tendrá efectos positivos compensatorios en términos de generación de empleo y atracción de capital privado en una región clave para el país.

Varios de los beneficios económicos originarios en las propuestas radicadas, rompen con la figura de zona económica especial, y son ajenos a su creación y reglamentación, lo cual generaría el trámite de un proyecto de ley distinto, y una reglamentación interna diferente. Por esto, los coordinadores y los ponentes consideran guardar la armonía de la figura de manera que sea extensible al Distrito 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



Durante el primer debate se puso a consideración una proposición que quedó como constancia por parte del Honorable Representante Erasmo Zuleta, sobre obras por impuestos, el cual proponía permitir el mecanismo en el Distrito Especial de Buenaventura.

Al revisar la proposición para otorgar el beneficio de obras por impuestos, determinamos que constituye un beneficio actual y vigente para el Distrito dado que es un municipio ZOMAC. Mediante el Decreto 1915 del 22 de noviembre de 2017 se puso en funcionamiento el mecanismo de pago de impuestos llamado Obras por Impuestos, al cual pueden acceder todas las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta y complementarios con ingresos superiores a 33.600 UVT.

Estos recursos van a beneficiar a los municipios identificados como Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC, en temas como: i) Infraestructura vial, ii) educación Pública, iii) Salud Pública, iv) Agua potable o Alcantarillado y v) Energía. Tal como propone el Representante Zuleta.

Por esa razón, los ponentes sugieren no incluir la proposición al texto de articulado debido a que hoy funciona el mecanismo de obras por impuestos en el Distrito, e inclusive existen inversiones en curso en el territorio bonaverense.

También se ajusta el texto del proyecto de ley eliminando su artículo tercero en razón a que la prohibición allí establecida ya perdió vigencia y por lo tanto no aplicaría para la fecha en que se convierta en Ley.

APROBADO PRIMER DEBATE	PROPUESTA SEGUNDO DEBATE
<i>“Por medio del cual se incluye al Distrito Especial, Industrial, Portuario,</i>	<i>“Por medio del cual se incluye al Distrito Especial, Industrial, Portuario,</i>



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.

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 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.

~~**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 3. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.~~

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, los suscritos ponentes, rendimos PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE **POSITIVA** y en consecuencia solicitamos a la plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate y aprobar el Proyecto de Ley 114 de 2021 Cámara acumulado con Proyecto de Ley 247 de 2021 Cámara “*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*”

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 SEGUNDO 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. 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