



Bogotá D.C., diciembre de 2021

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

Ref.: Informe de Ponencia para primer debate Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara “*Ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano*”

Apreciado Presidente,

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la Mesa Directiva de la Comisión III Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, a continuación presentamos ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara “*Ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano*”

YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara
Ponente

SALIM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara
Ponente



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 258 DE 2021 CÁMARA “LEY DE SALVAMENTO, RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL SUROCCIDENTE COLOMBIANO”

De acuerdo con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión III de la Cámara de Representantes, a continuación presentamos ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara “*Ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano*”. Esta ponencia abordará los siguientes aspectos:

- 1. Competencia**
- 2. Trámite legislativo**
- 3. Síntesis del Proyecto de Ley**
- 4. Justificación de la Ponencia Negativa**
- 5. Proposición**

1. COMPETENCIA

La Comisión III Constitucional Permanente es competente para conocer del proyecto de ley objeto del presente informe ponencia, de acuerdo con el tema abordado por dicha iniciativa. Lo anterior, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 754 de 2002.

2. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara “*Ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano*” fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 19 de agosto de 2021 y se publicó en la Gaceta No. 1227 de 2021. Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó a los Honorables Representantes Cristian Munir Garcés Aljure, Salim Villamil Quesep y Yamil Hernando Arana Padaui como Coordinadores y Ponentes para primer debate, designación notificada por correo electrónico el 27 de octubre de 2021.

El 2 de noviembre de 2021, los ponentes solicitaron concepto sobre el contenido del proyecto de ley objeto del presente informe a las siguientes entidades: Findeter, Ministerio del Interior, Bancoldex, DANE, DIAN, Departamento para la Prosperidad Social, Finagro, Icetex, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Innpulsa, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Salud y Protección Social, SENA, Ministerio de Trabajo, Ministerio de



Educación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El 9 de noviembre de 2021, el H.R. Cristian Munir Garcés Aljure presentó renuncia a su designación como ponente de la presente iniciativa legislativa por encontrarse inmerso en un conflicto de intereses con ocasión de las actividades de los financiadores de su campaña.

De otro lado, el 11 de noviembre de 2021, los ponentes radicaron ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes solicitud de prórroga para rendir el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley en mención, toda vez que, una vez vencido el plazo para rendir informe de ponencia, aún no se habían recibido los conceptos requeridos a las entidades mencionadas con anterioridad. La solicitud de prórroga fue resuelta de manera favorable, como consta en el correo electrónico que notificó dicha decisión, recibido el 12 de noviembre de 2021.

Aún así, es necesario notar que a la fecha de presentación de este informe solo dos entidades han enviado respuesta a la solicitud de concepto: Finagro y la Agencia de Renovación del Territorio, quienes enviaron sus comentarios el 10 y el 23 de noviembre de 2021, respectivamente.

3. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con el documento radicado por los autores del proyecto de ley objeto del presente informe, la iniciativa legislativa tiene como propósito “atender las consecuencias de la crisis económica derivada de las medidas tomadas para enfrentar la pandemia del Covid 19, y las circunstancias de orden público ocurridas en el primer semestre de 2021” de manera específica en el Suroccidente Colombiano. Así las cosas, esta ley “busca impulsar la recuperación económica, propiciar la creación de empleos y restaurar el tejido económico y social” de los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca.

En ese sentido, de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley, “los departamentos del suroccidente colombiano, Cauca, Valle del Cauca, y Nariño han sido especialmente afectados por la crisis económica derivada de las medidas tomadas para evitar la propagación del covid-19, y por los eventos de orden público ocurridos entre los meses de abril y junio del 2021”, en el marco del Paro Nacional.

Adicionalmente, de acuerdo con los autores del proyecto, “las medidas de aislamiento implicaron una externalidad negativa severa sobre el desempeño económico”. Esto, de acuerdo con las cifras citadas en la exposición de motivos, según las cuales en el



“segundo trimestre de 2020 el crecimiento económico fue de -15.7%, en abril se destruyeron 5.9 millones de puestos de trabajo y mayo de 2020 se registró la mayor tasa de desempleo desde inicios de siglo, 21.1%”. En particular, los autores del proyecto sostienen que “el producto interno bruto del suroccidente decreció 5.4% en 2020, es decir cerca de 9.3% por debajo del promedio de esta región durante la última década, y contribuyó con el 10.3% del decrecimiento nacional”.

En idéntico sentido, los autores del proyecto señalan que “el contexto de orden público que se presentó desde finales de abril de 2021 hasta el final del segundo trimestre del 2021 contribuyó a la crisis económica en el suroccidente”. Esta afirmación se apoya en los resultados de la primera Encuesta Ritmo Empresarial de la Cámara de Comercio de Cali, según la cual, a mediados de 2021 “el 42% de las empresas estaban cerradas, el 47% estaban trabajando a media capacidad”. La encuesta citada por los autores del proyecto de ley también evidencia que, “de acuerdo con los encuestados la principal dificultad era que los colaboradores no podían llegar a los sitios de trabajo, el 86% reportó esta situación, 65% reportó caída en sus ventas, 26% reportó disminución en el empleo, y 8% afirman la necesidad de cerrar”.

Esta misma percepción se desprende de los resultados de la Encuesta de Opinión Industrial de la ANDI, reseñada por los autores del proyecto. En tal sentido, la mencionada encuesta demuestra que, con corte al 28 de mayo, “el 83,6% de las empresas afirmó que sus operaciones han sido afectadas entre ‘mucho’ y ‘bastante’ como resultado de los mencionados cierres viales generados desde el 28 de abril”. Adicionalmente, la encuesta reporta que la “zona más afectada fue el suroccidente, en el Valle del Cauca 54,5% se reportaron fuertemente afectados, en Cauca el 17.8% y en Nariño el 15.0%”.

Así las cosas, considerando que, de acuerdo con la información citada en la exposición de motivos del proyecto de ley, los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño “fueron respectivamente el primer, tercer y cuarto departamento más afectados por los cierres” propiciados por el Paro Nacional; los autores proponen una serie de medidas transversales, que implican la acción de más de 20 entidades de diversos sectores de la administración nacional, con el fin de corregir los problemas recién enunciados y recuperar económica y socialmente el suroccidente del país. Esto, conforme se evidencia en el articulado del proyecto de ley, resumido a continuación.

El proyecto de ley objeto de este informe consta de 17 artículos, incluida la vigencia, los cuales se dividen en dos capítulos, a saber: (i) reconstrucción del tejido social y (ii) reconstrucción del tejido económico, como se muestra en la siguiente tabla:



Artículo	Resumen
Art. 1: Objetivo	Este artículo señala el propósito de la ley, consistente en atender las consecuencias de la crisis económica derivada de las medidas tomadas para enfrentar la pandemia del Covid 19, y las circunstancias de orden público ocurridas en el primer semestre de 2021. Esta ley busca impulsar la recuperación económica, propiciar la creación de empleos y restaurar el tejido económico y social del suroccidente colombiano.
Art. 2: Identificación	Este artículo establece la obligación del Departamento Nacional de Planeación de realizar un estudio orientado a identificar el impacto y el grado de afectación de los sectores económicos y sociales generados por el impacto de la pandemia Sars Cov 19, y la situación de orden público durante el primer semestre de 2021, que servirá de marco para la aplicación de la presente Ley.
Capítulo 1. Reconstrucción de tejido social	
Art. 3: Ampliación de oferta social y transferencias	Este artículo dispone que el Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, extenderá y focalizará su oferta de asistencia social y transferencias monetarias en los sectores sociales vulnerables identificados, incluyendo, pero sin limitarse a los programas De Cero a Siempre, jóvenes en acción, familias en acción, Colombia Mayor, devolución de IVA, entre otros.
Art. 4: Acceso, permanencia y promoción de educación técnica, tecnológica y profesional	Este artículo dispone que, el gobierno nacional, a través del ICETEX, en coordinación y cooperación con los gobiernos departamentales, creará un fondo especial temporal destinado a apoyar el acceso y la permanencia en educación superior de los sectores sociales vulnerados, identificados por el Departamento Nacional de planeación, en los términos señalados en la presente ley.
Art. 5: Promover el empleo	Este artículo dispone que, con el fin de promover el empleo y la inclusión de población vulnerada, el Gobierno Nacional deberá crear un programa en el que asumirá, por un tiempo limitado, una fracción de la carga prestacional de los sectores sociales identificados como vulnerados.



Art. 6: Oferta de infraestructura social	<p>Este artículo dispone que, con el objetivo de promover la participación de recursos privados en el mejoramiento de infraestructura vial, saneamiento básico, conectividad, espacios públicos, red de salud y educación y/o dotación tanto escolar como hospitalaria, entre otros el gobierno nacional extenderá temporalmente la aplicabilidad del mecanismo de obras por impuestos para su ejecución.</p> <p>En este sentido, el artículo dispone que el Gobierno Nacional establecerá un cupo adicional y exclusivo para el suroccidente para la ejecución de este mecanismo y abrirá la posibilidad de presentar proyectos a ejecutarse en municipios que no estén dentro de la categoría PDET o ZOMAC.</p>
Art. 7: Recuperación de infraestructura pública y vial afectada	<p>Este artículo dispone que el Gobierno Nacional, en coordinación con los gobiernos locales, debe definir un plan de apoyo y reconstrucción de los sistemas de transporte público y vial afectados en el marco del Paro Nacional.</p>
Art. 8: Mejoramiento de las condiciones de vivienda	<p>Este artículo dispone la creación, en cabeza del Ministerio de Vivienda, de un programa de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda en el que se proveerá a los propietarios con materiales e insumos y se empleará mano de obra local con el propósito de mejorar las condiciones de habitabilidad de las poblaciones en condición de pobreza.</p>
Capítulo 2. Reconstrucción de tejido económico	
Art. 9: Impulsar economías locales	<p>Este artículo dispone que el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales deben identificar proyectos de obras públicas de rápida formulación y ejecución y acelerar su ejecución priorizando el empleo de mano de obra local.</p>
Art. 10: Prevenir futuros bloqueos	<p>Este artículo dispone que el Ministerio de Defensa debe definir una serie de protocolos de seguridad que garanticen la capacidad operativa y de funcionamiento de las economías locales y los servicios de salud cuando se presenten bloqueos en las vías del suroccidente colombiano.</p>



Art. 11: Estímulos tributarios	<p>Este artículo dispone que las empresas ubicadas en los departamentos del suroccidente colombiano podrán beneficiarse de una tarifa diferencial en el impuesto de renta no causado hasta la entrada en vigor de la presente ley. En ese sentido, indica que los puntos de reducción serán definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estarán limitados en el tiempo sujetos al cumplimiento de metas de crecimiento económico y deberán tener en cuenta criterios inclusión de población vulnerada, el grado de afectación de la actividad económica y otros criterios de priorización, a definir en la reglamentación de la ley.</p>
Art. 12: Cumplimiento de compromisos tributarios	<p>Este artículo dispone la creación, en cabeza de la DIAN, de una estrategia para la flexibilización del pago de obligaciones tributarias, causadas previa entrada en vigencia de la presente ley, de los sectores económicos identificados como afectados. Esta estrategia podrá incluir modificaciones en los plazos o esquemas de pagos progresivos, entre otras medidas identificadas y definidas por la entidad.</p> <p>A su vez, dispone que la DIAN debe garantizar la devolución automática de saldos a favor de impuestos, para micros, pequeñas, medianas empresas hasta un monto determinado en la reglamentación de la presente ley.</p>
Art. 13: Acceso a liquidez	<p>Este artículo dispone la creación de nuevas estrategias de crédito, en cabeza de Bancoldex, Findeter y Finagro, así como el fortalecimiento de la actual oferta institucional con el propósito de promover el surgimiento y la permanencia de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado. En ese sentido, busca que se financie el capital de trabajo, inversión nueva, entre otros aspectos definidos en la reglamentación de la Ley.</p> <p>El artículo señala que dichas estrategias de crédito deberán contemplar beneficios como armonización de las amortizaciones con los flujos de ingresos proyectados, periodos de gracias flexibles con posibilidad de subsidios a los intereses durante el periodo de gracia.</p> <p>A su vez, el artículo señala que dichas iniciativas estarán garantizadas por el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías según corresponda.</p>



Art. 14: Formación de nuevas empresas	Este artículo dispone la creación de convocatorias cerradas en el Sena a través del Fondo Emprender, Innpulsa y Colombia Productiva para micro, pequeñas y medianas empresas e iniciativas empresariales del suroccidente Colombiano, que cuenten con un trámite de formulación especial, asignación de recursos y montos, que les permita acceder a capital de trabajo para mejoramiento en planta, producción, empaques, certificaciones, renovaciones de certificaciones, proyectos de mercadeo, presencial y digital, restablecimiento de condiciones comerciales nacionales e internacionales, acompañamiento jurídico, laboral, tributario, comercial, cumplimiento de normatividad, entre otras.
Art. 15: Permanencia de empresas en el mercado	Este artículo dispone la creación y otorgamiento, en cabeza del Ministerio de Hacienda, de un incentivo de Reconstrucción Empresarial – IRE, consistente en una transferencia monetaria equivalente a un porcentaje de la facturación anual de la empresa que será entregarlo en TIDIS o efectivo, una única vez y que será acorde al grado de afectación del sector económico y del departamento previamente identificado previo cumplimiento de una serie de indicadores.
Art. 16: Ruta para la extinción de empresas.	Este artículo dispone la creación de una ruta de atención especial para empresas en Acuerdo de Reorganización, con el fin de facilitar la gestión de acuerdos de pago sobre las obligaciones tributarias. Adicionalmente, dispone la creación de un marco de suspensión temporal de la regla de aprovisionamiento de créditos nuevos a empresas en Acuerdo de Reorganización en cabeza de la Superintendencia Financiera.
Art. 17: Vigencia	Este artículo dispone que la presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación

4. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA

Como se desprende del articulado recién resumido, el proyecto de ley objeto de este informe presenta medidas transversales y ambiciosas, con el fin de cumplir el objetivo que el mismo proyecto propone y que se desarrolla de acuerdo con los términos de la exposición de motivos reseñada.



En ese sentido, se destaca que, el proyecto no solo requiere de una amplia inversión de recursos con el fin de cumplir las medidas que esta iniciativa dispone, sino que involucra ajustes en las competencias de algunas instituciones y un alto nivel de coordinación interinstitucional, tanto a nivel nacional como a nivel territorial.

Lo anterior, soportado, entre otros, por los conceptos institucionales de entidades como FINAGRO, en los siguientes términos:

“De acuerdo con la Ley 16 de 1990 y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, FINAGRO es un establecimiento de crédito de segundo piso. En otras palabras, **su rol en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario no es el otorgamiento de créditos** de manera directa a los productores, sino a través de operaciones de redescuento con otros establecimientos de crédito, de modo tal que su relación jurídica directa es con el intermediario financiero y no con el beneficiario del crédito.

(...)

En este orden, de ideas de ser aprobado el proyecto de ley, FINAGRO adoptará en su portafolio de servicios las disposiciones que corresponda destinadas a potenciar la oferta institucional de crédito de fomento agropecuario y que sean autorizadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, en su calidad de organismo rector del financiamiento y del manejo del riesgo del sector agropecuario”.

A su vez, resulta conveniente resaltar las consideraciones expresadas por la Agencia de Renovación del Territorio, que en su concepto institucional destaca:

“El inciso primero del artículo propuesto establece que el Gobierno nacional “extenderá temporalmente la aplicabilidad del mecanismo de obras por impuestos para su ejecución”, frente a lo cual es necesario precisar que el mecanismo de obras por impuestos se encuentra actualmente vigente en las dos opciones descritas en el acápite de consideraciones preliminares, esto es, opción fiducia y opción convenio. Ahora bien, si lo que se busca con este inciso es extender la aplicación del mecanismo a municipios del “suroccidente” del país que no sean PDET ni ZOMAC, **es necesario que la norma establezca con claridad el término por el cual se pretende implementar el mecanismo en dichos territorios.**”

Frente a otro de los puntos del proyecto de ley, v. gr. Obras por Impuestos, esta misma Agencia expresa que:



“En este sentido, y toda vez que las líneas de inversión de mecanismo se encuentran fijadas por Ley y desarrolladas en detalle por el Manual Operativo, se sugiere respetuosamente revisar este aspecto, **pues no se considera pertinente para el adecuado funcionamiento del mecanismo que las líneas de inversión se encuentren sujetas a aquellas que se identifiquen “como necesidades en los diferentes ejercicios de diálogo.**

(...)

En relación con la creación de un cupo adicional y exclusivo para el mecanismo, **se observa que la iniciativa no contempla un “Análisis del impacto fiscal” para efectos de determinar el impacto de la creación de un nuevo cupo para los territorios en los cuales se busca ampliar el mecanismo”.**

Sobre esta misma medida, la Agencia de Renovación de Territorio profundiza su análisis en el siguiente sentido:

“Este aspecto, es relevante desde el ámbito de protección constitucional de las inversiones que se realicen en los territorios priorizados en el Acuerdo Final, **pues no se considera viable financiar proyectos con recursos que componen las inversiones para la paz, en municipios que no sean PDET ni ZOMAC**, por lo cual debe existir claridad en la iniciativa frente al impacto presupuestal del cupo que se crea en su artículo 6, **por lo cual se sugiere revisar el impacto presupuestal del cupo que se crea en el artículo 6 con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

Así mismo, es importante anotar que actualmente el Gobierno nacional se encuentra trabajando en la reglamentación de la modificación al artículo 800-1 del Estatuto Tributario realizada en la Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021), modificación que establece la ampliación del mecanismo Obras por Impuestos opción convenio bajo los criterios del inciso segundo y el parágrafo 7 del artículo 34 de la Ley 2155 de 2021”.

Así las cosas, no puede perderse de vista que, lo expresado en los conceptos recibidos por los ponentes, adjuntos al presente informe, se ajusta a lo dispuesto por nuestro ordenamiento jurídico, tanto a nivel constitucional como legal. En ese orden, debe recordarse que el presente proyecto de ley debe contar con un análisis de impacto fiscal y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al establecer medidas que



ocasionan gastos, así como al disponer beneficios tributarios en favor de la reconstrucción del tejido social y empresarial del suroccidente colombiano.

Todo esto, de conformidad con los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia y, en especial, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece:

“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.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).”

Aún así, es deber de los ponentes del presente informe aclarar que, en el texto presentado por los autores del proyecto de ley y sus anexos no se evidencia el análisis de impacto fiscal requerido, ni el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al contenido del proyecto de ley, y que, aunque el concepto del Ministerio de Hacienda sobre el presente proyecto de Ley fue solicitado por los ponentes el pasado 2 de noviembre de 2021, a la fecha de radicación del presente informe no se ha obtenido respuesta sobre dicha solicitud.

5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables representantes de la Comisión Tercera de la Cámara dar **ARCHIVO** al Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara “*Ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano*”

Firman los Honorables Congresistas,

YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara
Ponente

SALIM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara
Ponente

