



COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES

Recibido Por: Jean Carlos

Fecha: 23 febrero 2023

Hora: 12:00 PM

Número de Radicado: 1936



**INFORME DE SUBCOMISIÓN AL PROYECTO DE LEY No. 047 DE 2022
CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL
TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA
ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES" ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO .110 DE
2022 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UNA ZONA
ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) PARA LA CIUDAD DE
VALLEDUPAR"**

Bogotá, 22 de diciembre de 2022

Doctora

KATHERINE MIRANDA PEÑA

PRESIDENTA

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Ref.: Informe de la Subcomisión para el Proyecto de Ley No. 047 DE 2022
Cámara: "POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL
TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA
ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES" acumulado con el Proyecto de Ley No .110 de 2022
Cámara: "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UNA ZONA ECONÓMICA Y
SOCIAL ESPECIAL (ZESE) PARA LA CIUDAD DE VALLEDUPAR"

Respetado Doctora Miranda:

En cumplimiento de la designación de la Mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente y, de acuerdo con lo dispuesto en la sesión del día martes 8 de noviembre de 2022, nos permitimos presentar el informe de la subcomisión para el estudio del proyecto de ley No. 047 DE 2022 Cámara: "POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" acumulado con el Proyecto de Ley No .110 de 2022 Cámara: "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UNA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) PARA LA CIUDAD DE VALLEDUPAR", integrada por los Honorables Representantes Saray Elena Robayo Bechara, Daniel Restrepo



Carmona, Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa ,Armando Antonio Zabarán D´Arce y Kelyn Johana González Duarte.

1. CONSIDERACIONES DE LA CONVENIENCIA DE LOS PROYECTOS DE LEY

Los proyectos de ley tienen como propósito incluir al Departamento del Tolima y la ciudad de Valledupar dentro del régimen especial en materia tributaria que establece el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 - *LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 -2022, "PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD"*.

El propósito original del artículo 268 de la ley 1955 de 2019 es atraer inversión y la generación de empleo en los departamentos y ciudades que son ZESE, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Norte de Santander, La Guajira, Arauca y, con la presente propuesta legislativa se extendería al departamento del Tolima y la ciudad de Valledupar.

Con esta iniciativa se busca disminuir el desempleo, la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y los altos niveles de pobreza del departamento del Tolima y los habitantes de la ciudad de Valledupar.

Los beneficiarios serán las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley o las sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente.

Dentro de los beneficios se encuentran la tarifa general de renta 0% por los primeros cinco años y de 50% de tarifa general de renta durante los cinco años siguientes.

Aplica la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y autor retención a título de impuesto sobre la renta, siempre y cuando se informe al agente retenedor en la respectiva factura.

Dentro de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios está el de aumentar el quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio del número trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años gravables anteriores al año en que inicie la aplicación de la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta del régimen especial en materia tributaria ZESE, que en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) empleos directos, y mantenerlo durante



el período de vigencia de aplicación del régimen tributario.

Para las sociedades que al momento de aplicar el régimen especial en materia tributaria tengan menos de dos (2) años de constituidas corresponde el aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados desde su constitución que, en ningún caso, podrá ser inferior a dos (2) empleos directos.

Así mismo, la actividad económica principal de las sociedades que apliquen el régimen tributario especial consiste en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y/o comerciales.

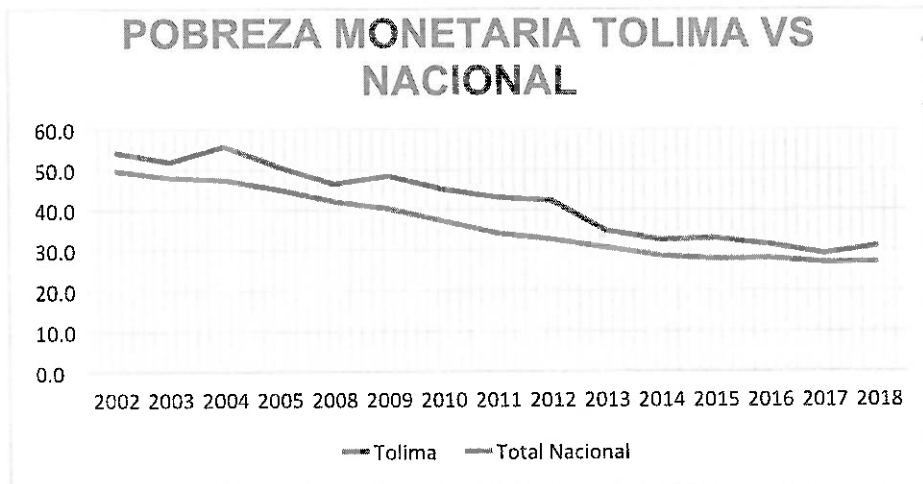
Los requisitos para poder acceder al beneficio es demostrar el aumento del 15% del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario, desarrollar actividad económica dentro del territorio de la ZESE y demostrar que la mayor cantidad de ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud.

2. CONSIDERACIONES DE LOS MIEMBROS DE LA SUBCOMISION

La economía del departamento del Tolima se ha rezagado en los últimos años con respecto a otras regiones del país, como lo confirma el descenso en su contribución al PIB nacional, que pasó de 2,5 a 2,1 por ciento entre 2001 y 2013 y para el 2018 bajó al 1,9%, según cifras del DNP y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, porcentaje que se mantuvo durante los años 2020 y 2021. Así mismo, la incidencia de la pobreza se mantiene por encima del promedio nacional.

En el departamento del Tolima, y en especial en Ibagué, la fabricación de textiles - prendas de vestir y muebles, registraron tasas de crecimiento negativas en los últimos años, en tanto que otras como las de edición e impresión, y la fabricación de plástico desaparecieron. Como resultado de lo anterior, éstos últimos, que son a su vez más intensivos en mano de obra, perdieron participación a favor de los primeros, más intensivos en capital, lo cual contribuye a explicar la reducción observada en el número de establecimientos y de ocupados en el departamento.

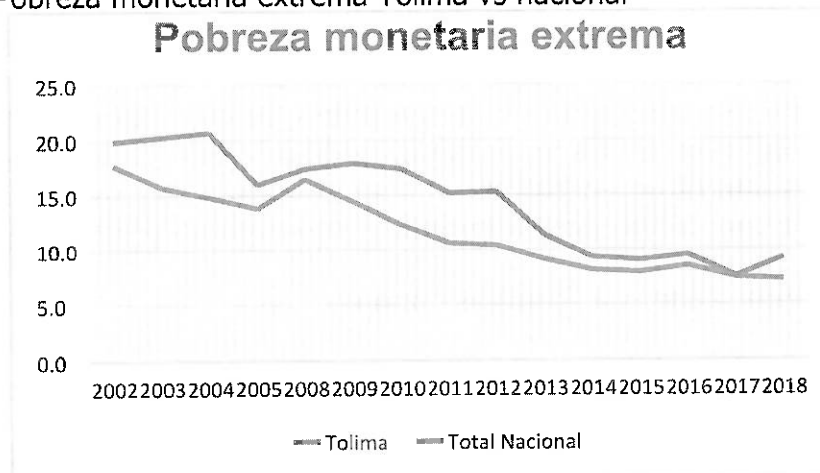
Grafica 1. Pobreza monetaria Tolima vs nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

Tolima ha sido uno de los departamentos con mayor rezago en el decrecimiento del indicador de pobreza monetaria, ya que en los últimos años presenció un estancamiento. De igual forma, el indicador creció un 2%, pasando de 29% en el 2017 a 31% en el 2018 el aumento de la pobreza monetaria. Además, fue el cuarto departamento con mayor crecimiento de pobreza monetaria en el 2018. Esto quiere decir, que en el departamento del Tolima existe una población de aproximadamente 1'400.000 habitantes y 434 mil de sus habitantes son pobres monetariamente, es decir, que no satisfacen sus necesidades básicas. Además, 333 mil, viven en la pobreza multidimensional, que tiene que ver con la carencia en las dimensiones de: educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y nivel de vida en general.

Grafica 2. Pobreza monetaria extrema Tolima vs nacional

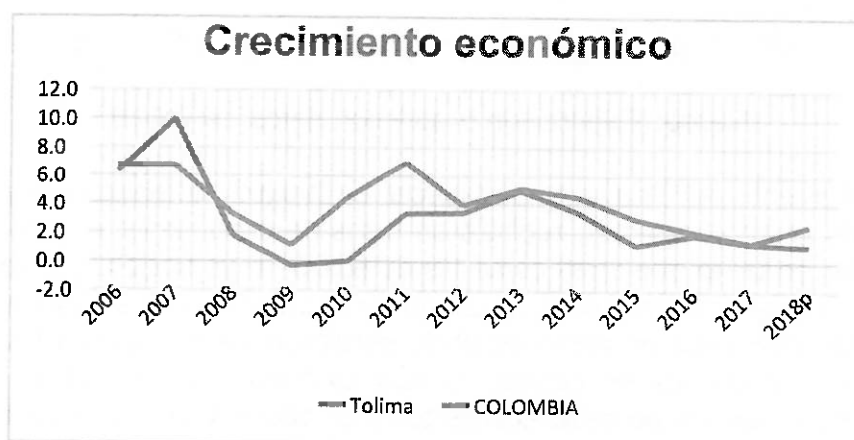




Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

El Tolima ha sido uno de los Departamentos con mayor aumento de la pobreza monetaria extrema, el indicador creció un 1,7%, pasando de 7,5% en el 2017 a 9,2% en el 2018, siendo el segundo Departamento en el que más aumentó. Además, de 1,4 millones de habitantes que hay en el departamento, 128 mil viven en pobreza monetaria extrema.

Grafica 3. Crecimiento económico Tolima vs Nacional

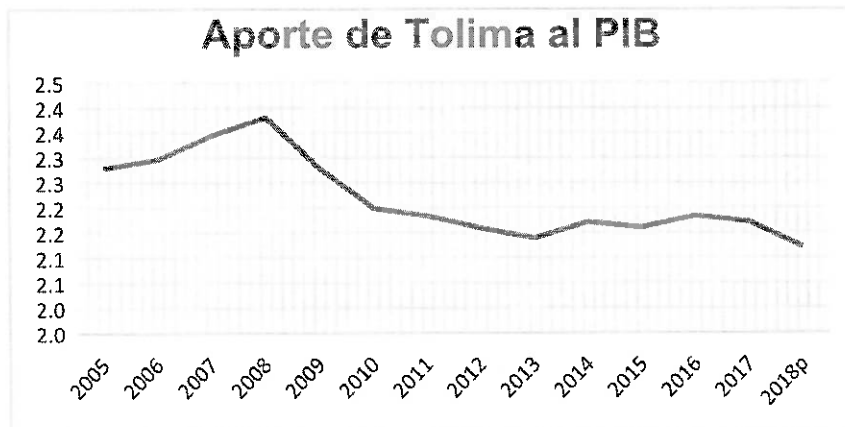


Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

La economía del departamento del Tolima se ha rezagado en los últimos años con respecto a otras regiones del país, como lo confirma el descenso en su contribución al PIB nacional, que pasó de 2,5 a 2,1 por ciento entre 2001 y 2013 y para el 2018 bajó al 1,9%, según cifras del DNP y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo¹. Así mismo, la incidencia de la pobreza se mantiene por encima del promedio nacional.

Grafica 4. Aporte de Tolima al PIB

¹ MINCIT. Perfiles Económicos Departamentales. Oficina de Estudios Económicos. Febrero 2020. Disponible en : <http://www.mincit.gov.co/getattachment/eda93571-34c2-48d8-956e-6cffb358d488/Tolima>



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

En el departamento del Tolima, y en especial en Ibagué, la fabricación de textiles - prendas de vestir y muebles, registraron tasas de crecimiento negativas en los últimos años, en tanto que otras como las de edición e impresión, y la fabricación de plástico desaparecieron. Como resultado de lo anterior, éstos últimos, que son a su vez más intensivos en mano de obra, perdieron participación a favor de los primeros, más intensivos en capital, lo cual contribuye a explicar la reducción observada en el número de establecimientos y de ocupados en el departamento.

A esto hay que sumarle la disminución de la participación de la cosecha arrocera del departamento, la desaparición del cultivo de algodón y de las industrias de hilos e hilazas, sumado a las dificultades por las que atraviesan los cafeteros y agricultores del departamento, aunado a la grave crisis de despoblamiento del campo y abandono rural.

Dentro de las variables que más inciden en la evolución de la calidad de vida de una sociedad, se encuentran aquellas relacionadas con el comportamiento del empleo y, en general, con la estructura del mercado laboral. Variables como el desempleo, la estructura de la ocupación, el grado de informalidad que predomine en la economía, entre otras, impactan positiva o negativamente sobre los niveles de pobreza, la distribución de la riqueza y sobre la estructura productiva de un departamento o una ciudad.

Tabla 1. Situación laboral de Ibagué

Concepto	Sept- Nov	Oct - Dic	Nov 19 - Ene 20	Dic 19 - Feb 20	Ene- Mar*	Feb - Abr*	Mar -May *
% población en edad de trabajar	81,6	81,6	81,6	81,6	81,6	81,7	81,7
TGP	63,0	62,8	62,2	61,7	60,4	56,4	54,8
TO	53,1	51,8	50,7	50,1	48,7	42,2	37,5
TD	15,6	17,6	18,6	18,8	19,4	25,1	31,7
T.D. Abierto	15,0	16,9	17,9	18,1	18,2	22,0	27,9
T.D. Oculto	0,6	0,6	0,7	0,7	1,2	3,1	3,8

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

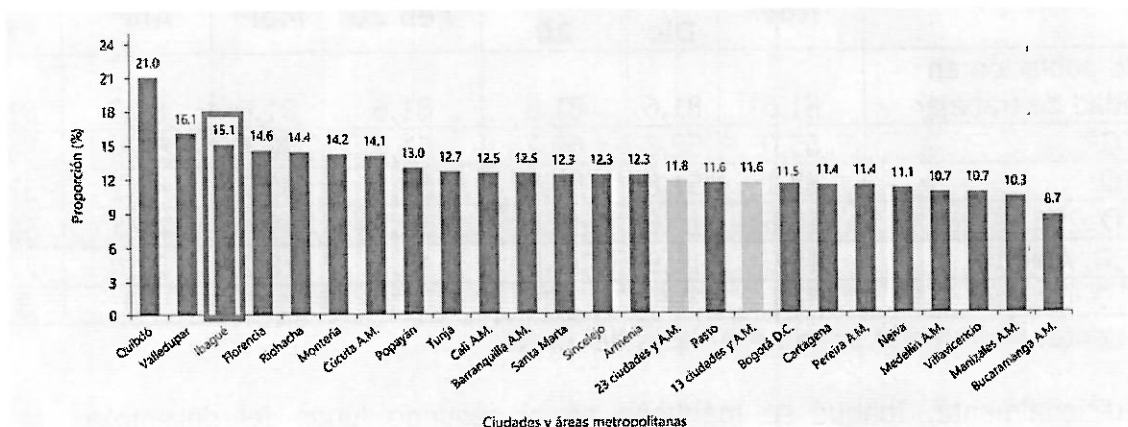
Adicionalmente, Ibagué se mantiene en el segundo lugar del desempleo, la capital del Tolima marcó una cifra del 37% en el informe entregado por el DANE para el trimestre móvil marzo – abril – mayo. El panorama es preocupante toda vez que Ibagué ocupa una vez más el segundo puesto a nivel nacional con el índice de desempleo más alto, superado únicamente por Neiva.

Adicionalmente, la informalidad laboral supera el 50 %. A lo cual ahora debemos añadir tener el primer lugar de desempleo juvenil en Colombia, con un 44,2 % en la franja de jóvenes de 14 a 28 años de edad.

Las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo para el mes de mayo de 2021 fueron:

1. Quibdó: Tasa de desempleo **19,9%**; tasa global de participación 48,2%; tasa de ocupación 38,6% y tasa de subempleo objetivo 1,6%.
2. Ibagué: Tasa de desempleo **17,1%**; tasa global de participación 60,2%; tasa de ocupación 49,9% y tasa de subempleo objetivo 12,1%.
3. Cúcuta AM: Tasa de desempleo **16,5%**; tasa global de participación 59,1%; tasa de ocupación 49,4% y tasa de subempleo objetivo 12,0%.

Tasa de desempleo 23 ciudades y áreas metropolitanas
Marzo – Mayo 2022



Notas: Total 13 ciudades y áreas metropolitanas incluye Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pereira A.M., Cúcuta A.M., Pasto, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.
Total 23 ciudades y áreas metropolitanas incluye 13 ciudades y áreas metropolitanas más Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Armenia y Sincelejo.

Fuente: DANE (GEIH)

Fuente Dane

TASA DE DESEMPLEO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS EN VALLEDUPAR

Los argumentos esenciales para crear una Zona Económica Social y Especial en la ciudad de Valledupar son sus altos niveles de desempleo, informalidad y bajo rendimiento económico. En este sentido, resulta pertinente traer a colación las cifras de desempleo de la capital cesar en el periodo comprendido entre las vigencias 2014 al 2021 tal y como lo evidencia la siguiente grafica elaborada por el DANE.

Tabla 1. Tasa de desempleo.

Valledupar

Anual (2014 – 2021)

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tasa de desempleo (%)	9,5	9,7	11,7	12,9	14,5	15,7	20,9	18,2

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados CNPV 2018.

Nota: información generada con la serie retroproyectada GEIH marzo 2005 con el factor de expansión de CNPV 2018.

Fuente: DANE. (2022). Respuesta – Derecho de petición, referente a la situación económica, laboral y social de Valledupar.

DESEMPLEO NACIONAL DURANTE ESTE MISMO PERIODO:

VIGENCIA	% DESEMPLEO NACIONAL
2014	9.1%
2015	8.9%
2016	9.2%
2017	9.4%
2018	9.7%
2019	10.5%
2020	15.9%
2021	13.7%

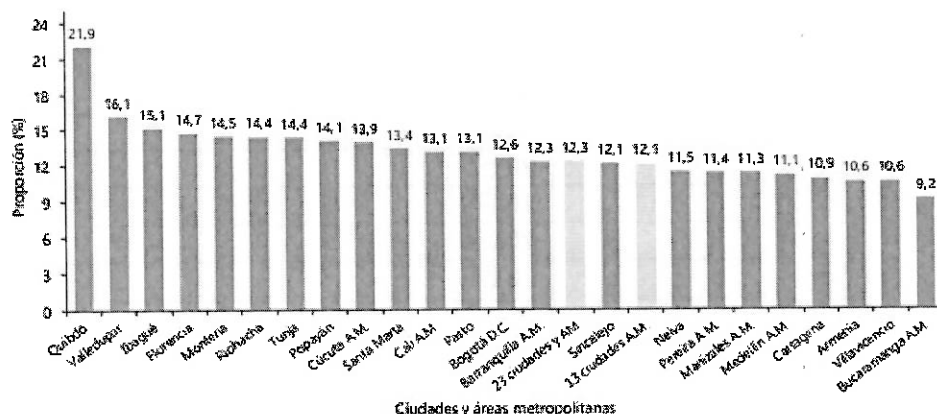
Fuente: Elaboración propia, teniendo en cuenta los informes anuales de desempleo presentados por el DANE.

Teniendo en cuenta los resultados anteriores, se puede afirmar que desde el año 2014 la ciudad de Valledupar ha tenido niveles de desempleo que superan el promedio nacional. Adicionalmente, el resultado arrojado en los últimos años ha estado por encima del 14%, cifra alarmante y que obliga a realizar esfuerzos excepcionales, con la única intención de reactivar la economía y generar empleos formales que se traduzcan en mayor calidad de vida.

De esta manera, Valledupar se ha ubicado dentro de los primeros lugares en materia de desempleo en comparación con las 23 principales ciudades y áreas metropolitanas del país en el trimestre de febrero – abril de 2022, tal y como lo evidencia el siguiente gráfico elaborado por el DANE.

La ciudad presenta una tasa de desempleo del 16.1%, solo por debajo de Quibdó y supera en 3.8 puntos porcentuales al promedio de las 23 ciudades y áreas metropolitanas. Es decir, la tendencia se repite y se seguirá repitiendo, Valledupar en lo que va corrido de la presente anualidad es la segunda ciudad con mayor desempleo en el país, y de seguro su resultado anual será superior al 14% y por ende al promedio nacional.

**Tasa de desempleo 23 ciudades y áreas metropolitanas
Febrero-abril 2022**



Fuente: DANE. (2022). Respuesta – Derecho de petición, referente a la situación económica, laboral y social de Valledupar.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PL 047 de 2022	PL 110 de 2022	Texto Propuesto Para Primer Debate
POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"	"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UNA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) PARA LA CIUDAD DE VALLEDUPAR".	POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y A LA CIUDAD DE VALLEDUPAR EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la	Artículo 1º. El régimen especial en	Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la inclusión del departamento

<p>inclusión del departamento del TOLIMA en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover su desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de su territorio, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y pobreza, y generar nuevas oportunidades de empleo e inserción laboral.</p> <p>En consecuencia, el régimen especial en materia tributaria - ZESE de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 es aplicable al departamento del TOLIMA, con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente Ley</p>	<p>materia tributaria – ZESE de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 del 2019 es aplicable a la ciudad de Valledupar, con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente Ley.</p>	<p>del Tolima y la ciudad de Valledupar en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover su desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de su territorio, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y pobreza, y generar nuevas oportunidades de empleo e inserción laboral.</p>
<p>Artículo 2. Condiciones especiales de la</p>	<p>Artículo 2º. Este régimen aplicará a</p>	<p>Artículo 2º. Este régimen aplicará a las sociedades</p>

<p>ZESE para el departamento del TOLIMA. Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE del Departamento del Tolima 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 en las condiciones de la normatividad aplicable y vigente en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.</p>	<p>las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE de la ciudad de Valledupar dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.</p>	<p>comerciales que se constituyan en la ZESE del Departamento del Tolima y la ciudad de Valledupar dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.</p>
<p>Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3°. Vigencia. La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

4. PROPOSICIÓN

Reunidos los integrantes de la subcomisión nos permitimos proponer de manera respetuosa a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara



de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 047 DE 2022 Cámara: "POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" acumulado con el Proyecto de Ley No .110 de 2022 Cámara: "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UNA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) PARA LA CIUDAD DE VALLEDUPAR" junto con el texto que se propone en este informe y las modificaciones propuestas.

Cordialmente,

SARAY ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

DANIEL RESTREPO CARMONA
Representante a la Cámara
Ponente

HOLMES DE JESÚS ECHAVARRÍA
Representante a la Cámara
Ponente

ARMANDO ZABARAIN DÁRCE
Representante a la Cámara
Ponente

KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE
Representante a la Cámara
Ponente



TEXTO PROPUESTO PARA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 047 DE 2022 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 110 DE 2022 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y A LA CIUDAD DE VALLEDUPAR EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de la República

Decreta:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la inclusión del departamento del Tolima y la ciudad de Valledupar en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover su desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de su territorio, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y pobreza, y generar nuevas oportunidades de empleo e inserción laboral.

Artículo 2º. Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE del Departamento del Tolima y la ciudad de Valledupar dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

SARAY ROBAYO BECHARA
Coordinadora Ponente

DANIEL RESTREPO CARMONA
Ponente

HOLMES DE JESÚS ECHAVARRÍA
Ponente

ARMANDO ZABARAIN DÁRCE
Ponente

KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE