

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 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"

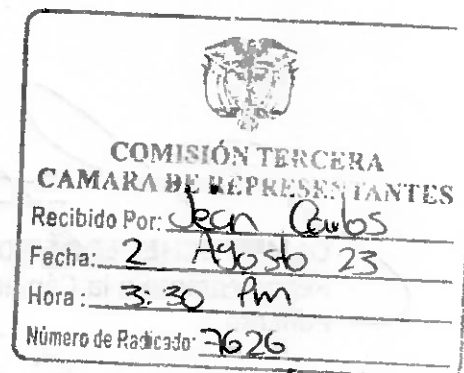
Bogotá, 24 de julio de 2023.

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
PRESIDENTE

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

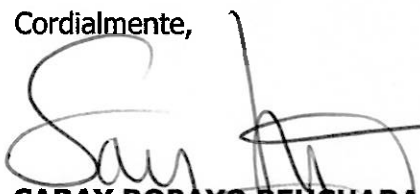


Ref.: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 047 de 2022 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley No. 110 de 2022 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y A LA CIUDAD DE VALLEDUPAR EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL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

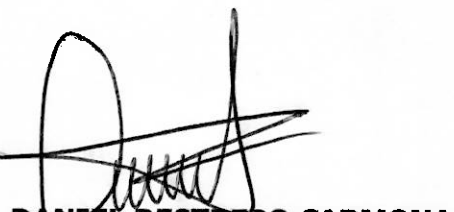
Respetado doctor Cuenca:

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 047 DE 2022 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley No. 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"

Cordialmente,



SARAY ROBAYO BEHCHARA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente



DANIEL RESTREPO CARMONA
Representante a la Cámara
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No.
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"**



OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Ponente



ARMANDO ZABARAIN DÁRCE
Representante a la Cámara
Ponente



KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 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"

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY:

El Proyecto de Ley número 047 de 2022 Cámara *"Por medio la cual se incluye 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"*, fue radicado el día 25 de julio de 2022 en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes por los Honorables Senadores Miguel Ángel Barreto Castillo publicado en la Gaceta del Congreso No. 934 de 2022.

El Proyecto de Ley número 110 de 2022 Cámara *"Por medio la cual se crea una Zona Económica y Social Especial (ZESE) para la ciudad de Valledupar"*, fue radicado el día 24 de agosto de 2022 en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes por el Honorables Senador José Alfredo Gnecco Zuleta publicado en la Gaceta del Congreso No. 962 de 2022.

Los proyectos fueron remitidos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y acumulados por Mesa Directiva de la misma célula legislativa, y la Mesa Directiva procedió a designar el día 06 de septiembre como Coordinadora Ponente a la Honorable Representante Saray Elena Robayo Bechara y como ponentes a los Honorables Representantes Daniel Restrepo Carmona, Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Armando Antonio Zabarain D'Árce y Kelyn Johana Gonzalez Duarte.

La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1293 de 2022 y se presentó informe de subcomisión publicado en la Gaceta No. 36 de 2023.

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes en sesión del 9 de mayo de 2023 y el texto aprobado fue publicado en la Gaceta del Congreso número 857 de 2023.

Posteriormente la Mesa Directiva procedió a designar el día 9 de junio como Coordinadora Ponente a la Honorable Representante Saray Elena Robayo Bechara y como ponentes a los Honorables Representantes Daniel Restrepo Carmona, Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Armando Antonio Zabarain D'Árce y Kelyn Johana González Duarte.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto de Ley 047 de 2022 Cámara tiene por objeto la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), para 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. 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

El proyecto de Ley 110 de 2022 Cámara tiene por objeto la inclusión de la ciudad de Valledupar en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, para las sociedades comerciales que se constituyan en la ciudad de Valledupar.

3. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY:

El proyecto de ley 047 de 2022 Cámara presentado por el autor consta de tres (3) artículos, incluido el relativo a su vigencia y derogatoria, de los cuales hacemos una breve descripción de la siguiente manera:

El artículo primero establece como objeto del proyecto de ley la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE).

La finalidad de incluir el departamento del Tolima, es la promoción del desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de territorios en situación crítica de empleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida, los altos niveles de pobreza, generar oportunidades de inserción laboral.

El artículo segundo incluye la modificación al inciso primero del artículo 268 de la ley 1955 de 2019, ley del Plan Nacional de Desarrollo haciendo la inclusión del departamento del Tolima.

El artículo tercero incluye la vigencia y derogatorias.

El proyecto de ley 110 de 2022 Cámara presentado por el autor consta de tres (3) artículos, incluido el relativo a su vigencia y derogatoria, de los cuales hacemos una breve descripción de la siguiente manera:

El artículo primero establece como objeto del proyecto de ley la inclusión de la ciudad de Valledupar en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), de que trata el artículo 268 de la ley 1955 de 2019.

El artículo segundo establece que se aplicara a 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, conforme a lo establecido por el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

El artículo tercero incluye la vigencia y derogatorias.

4. NORMAS Y JURISPRUDENCIA QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que *"la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República."* Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger.

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que *"en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."*

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que *"en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales"*.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de *"conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias*

que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias"

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:

En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley 26/98 Senado – 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:

"...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. A este

respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias" (Negrillas fuera del original)

En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que, si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían "adicionar nuevas materias o contenidos"; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.

"La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto."

Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.

"Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos "por intermedio de los ministros", quienes además son sus voceros."

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Sentencia C-121 de 2003. M.P Clara Inés Vargas Hernández

En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.

“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo, sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.

Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que “(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia “La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse

antes de la aprobación del proyecto en las plenarias”.

Así la Corte ha concluido “que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad”.

“Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política”¹.

5. 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.

¹ Sentencia C-066/18 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

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.

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

6. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Estudiado el contenido y fundamento de los proyectos de ley consideramos revisar los antecedentes del trámite legislativo del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con el fin de realizar la trazabilidad necesaria de la inclusión del artículo 268 de la zona económica y social especial, (ZESE), encontrando lo siguiente:

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.

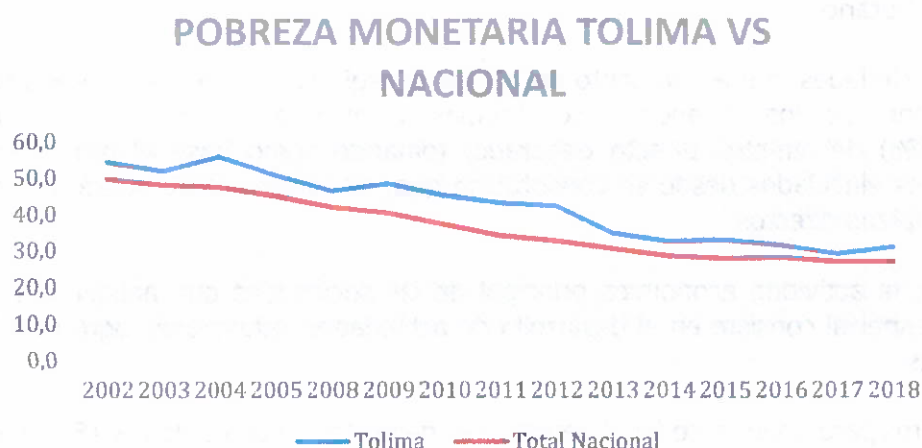
De igual manera, se procedió a realizar el estudio de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Mundial de la Vida", identificando que el artículo 33 establece la necesidad de consolidar zonas de inversión especial para superar la pobreza en las cuales se para potenciar el desarrollo de actividades económicas, sociales y ambientales que permitan la generación de empleo. En línea con

esto, se mantiene la necesidad de definir zonas que por sus condiciones socioeconómicas requieran de políticas que incentiven la formalización de empresas, la creación de empleo y generen crecimiento económico que beneficie a sus ciudadanos.

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 presencié 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

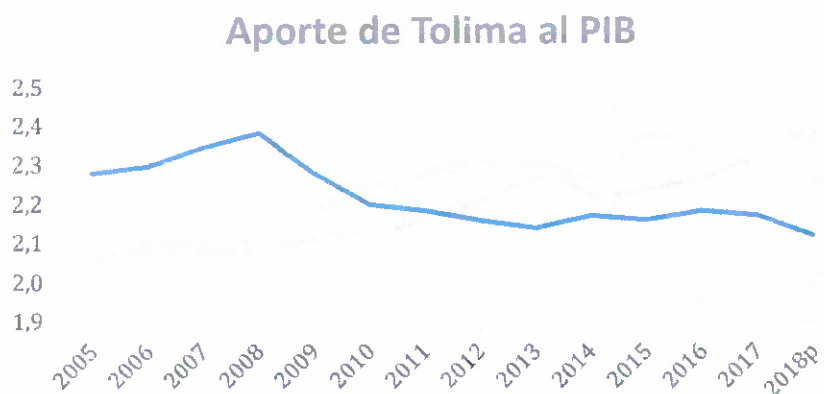


Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

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 Turismo². Así mismo, la incidencia de la pobreza se mantiene por encima del promedio nacional.

Grafica 4. Aporte de Tolima al PIB



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 arrocerá 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 desdoblamiento 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

² MINCIT. Perfiles Económicos Departamentales. Oficina de Estudios Económicos. Febrero 2020. Disponible en : <http://www.mincit.gov.co/getattachment/eda93571-34c2-48d8-956e-6cffb358d488/Tolima>

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

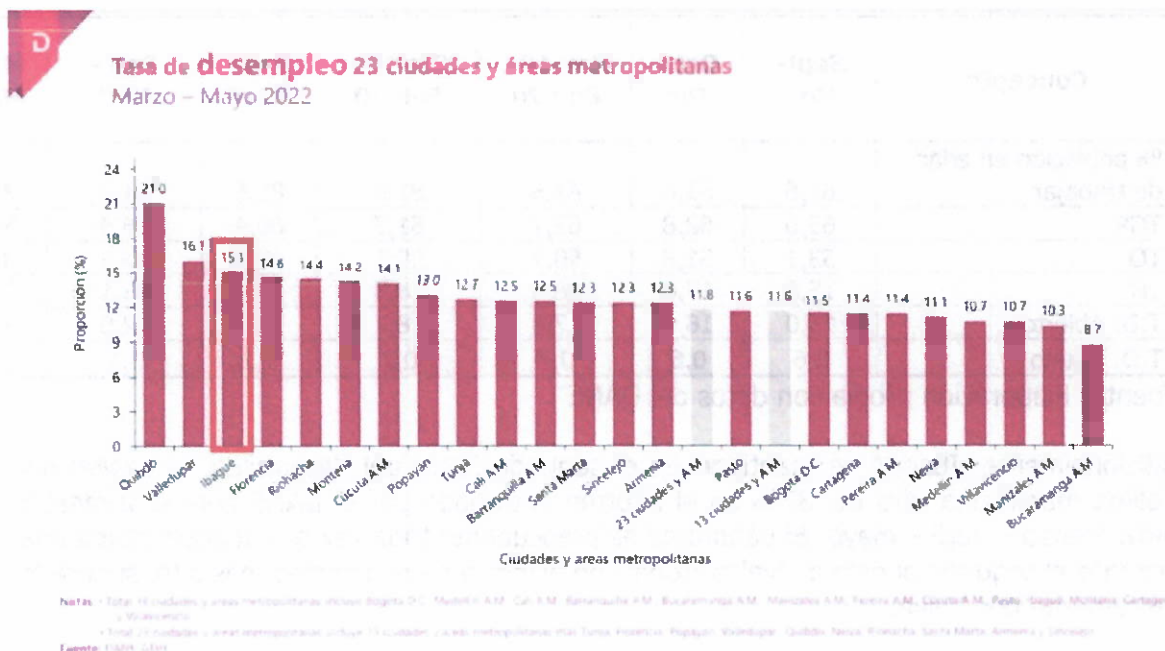
Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

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.

En Ibagué, 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%.



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)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
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%

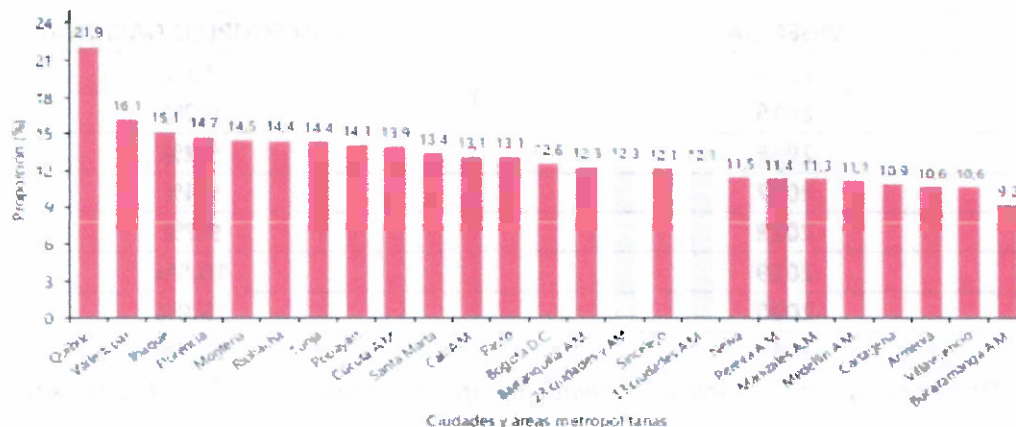
Fuente: Elaboración propia, teniendo en cuenta los informes anuales de desempleo presentados por el DANE.

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.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de acto legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con cultivos de cannabis y sus derivados para el uso medicinal o científico, o participación en empresas que se encarguen de su producción y comercialización que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se 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. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

- 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.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
"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"	Permanece Igual	Permanece Igual
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	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	Se agrega dentro del objeto "para alcanzar la justicia social" toda vez que va encaminado a la consecución de lo definido en el artículo 33 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Mundial de la Vida"".

pobreza, y generar nuevas oportunidades de empleo e inserción laboral.	pobreza, y generar nuevas oportunidades de empleo e inserción laboral, para alcanzar la justicia social.	
Artículo 2°. 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.	Permanece Igual	Permanece Igual
Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Permanece Igual	Permanece Igual

9. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas solicitamos a la plenaria de la Cámara de Representantes, **dar segundo debate** al **Proyecto de Ley No. 047 de 2022 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley No. 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"**, por las consideraciones expuestas.

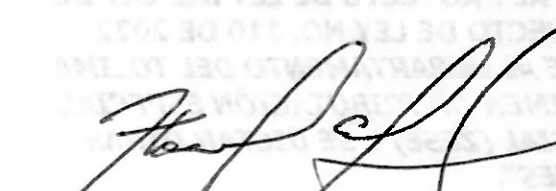
Cordialmente,



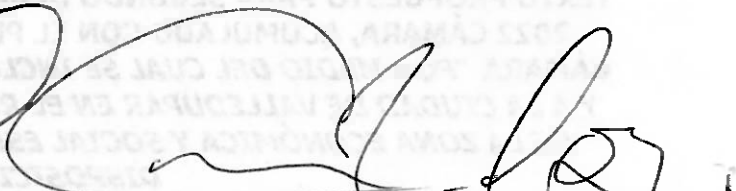
SARAY ROBAYO BEHCHARA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente



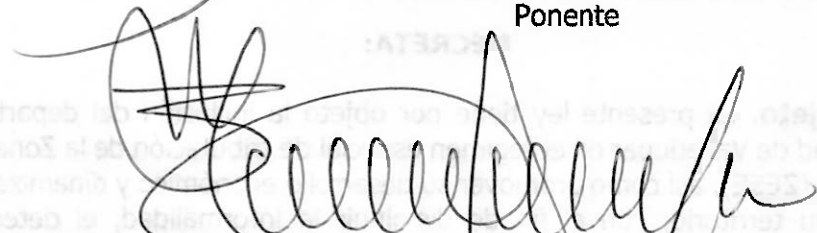
DANIEL RESTREPO CARMONA
Representante a la Cámara
Ponente


OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA

Representante a la Cámara
Ponente


ARMANDO ZABARAIN DÁRCE

Representante a la Cámara
Ponente


KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE

Representante a la Cámara
Ponente


DANIEL RESTREPO CARMONA

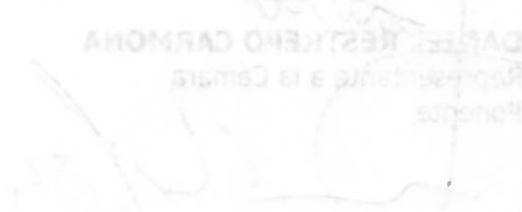
Representante a la Cámara

Ponente


SARAH KORYVY BENCHARA

Representante a la Cámara

Ponente


ARMANDO ZABARAIN DÁRCE

Representante a la Cámara

Ponente


OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA

Representante a la Cámara

Ponente


KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE

Representante a la Cámara

Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 047 DE 2022 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO. 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 Colombia

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, **para alcanzar la justicia social.**

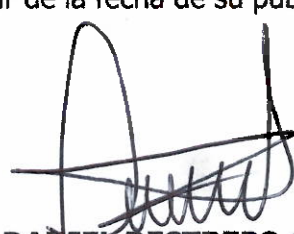
Artículo 2º. Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE del departamento del Tolima y la ciudad de Valledupar dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del artículo 268 de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

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

Cordialmente,



SARAY ROBAYO BEHCHARA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente



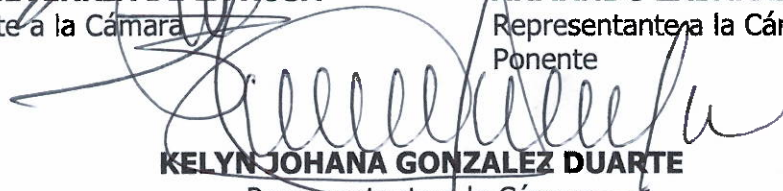
DANIEL RESTREPO CARMONA
Representante a la Cámara
Ponente



OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Ponente



ARMANDO ZABARAIN DÁRCE
Representante a la Cámara
Ponente



KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Representante a la Cámara
Ponente