CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN TERCERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: Leonidas Lara Zamora
Fecha: 19 de agosto de 2025
Hora: 3:40 p.m.
Número de Radicado: 208.

Bogotá D.C., julio 29 de 2025

Honorable Representante
WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Congreso de la República

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes.

Asunto: Informe de Ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No **178 de 2024 Cámara** "Por medio de la cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

Honorable presidente y respetada secretaria reciban un cordial saludo,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5° de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No 178 de 2024 Cámara "*Por medio de la cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones*".

Cordialmente,

JHON FREDY NUÑEZ RAMOS
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

NESTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Ponente

MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara
Ponente

LEONARDO GALLEGO ARROYAVE
Representante a la Cámara
Ponente

1. TRÁMITE

El Proyecto No 178 de 2024 Cámara de autoría del Honorable Senador MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO, fue radicado en la Secretaria General de la Cámara el 13 de Agosto de 2024.

En anterior Proyecto fue asignado para el inicio de discusión a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, por considerarlo de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 20 de mayo de 2025

2. OBJETO

La iniciativa tiene como objeto la inclusión de la ciudad de Ibagué, en el Régimen especial de tribulación 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.

3. CONTENIDO

La presente iniciativa cuenta con dos (2) artículos sin incluir la vigencia.

El artículo (1°) expone el objeto de la iniciativa, la cual consiste en incluir la ciudad de Ibagué, en el Régimen especial de tribulación 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.

En el artículo (2°) El Régimen especial de Tributación, aplicara a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE de la ciudad de Ibagué, dentro de los tres (3) a los siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del articulo del articulo 268 de la Ley 1955 de 2019

En el articulo (3°) enmarca la vigencia de la presente iniciativa.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El elevado y persistente cifra de desempleo, que ha tenido la ciudad de Ibagué ha sido una manifestación sistémica de la baja calidad del empleo y de la lata informalidad, los bajos ingresos laborales y la pobreza de la ciudad. Estos factores han contribuido a mantener tasas de desempleo relativamente altas en la región. A pesar de los esfuerzos por mejorar la situación, la ciudad enfrenta desafíos estructurales que requieren soluciones integrales y sostenibles para abordar el problema del desempleo.

Una de las soluciones que se han venido planteando es la de mejorar el entorno para los negocios y crear un ambiente favorable para las empresas, impulsar economías de aglomeración que aumenten el valor agregado y ampliar el tamaño del mercado, especialmente el externo.

Con esta iniciativa se insiste nuevamente para incluir a Ibagué dentro del régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) creado por la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 (1955 de 2019), con el fin de promover el desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de esta región, y en especial de Ibagué que atraviesa por una situación crítica de desempleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y los altos niveles de pobreza.

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

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 autorretención 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.

Igualmente, conforme a lo establecido en la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Mundial de la Vida", 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.

Ibagué contribuye con el 40% del PIB del departamento del Tolima, convirtiéndose en eje del desarrollo del departamento. 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 y para el 2023 sube al 2, 1%.

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, estos 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.

Gráfica 1. Pobreza monetaria Tolima vs. Nacional

Gráfica 1. Pobreza monetaria Tolima vs. nacional

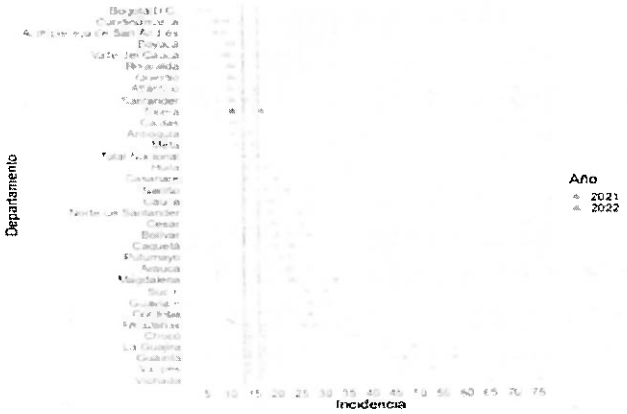
Fuente: Elaboración propia con datos del Dane.

Gráfica 2: Comparativo pobreza multidimensional Tolima y otros departamentos 2021, 2022. Fuente DANE.

Pobreza Multidimensional: Tolima

La figura compara la posición del departamento en el ranking nacional de pobreza multidimensional y el cambio entre 2021 y 2022

Figura 9: Incidencia de Pobreza Multidimensional por departamentos



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.

Gráfica 3. 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.

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, estos 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.

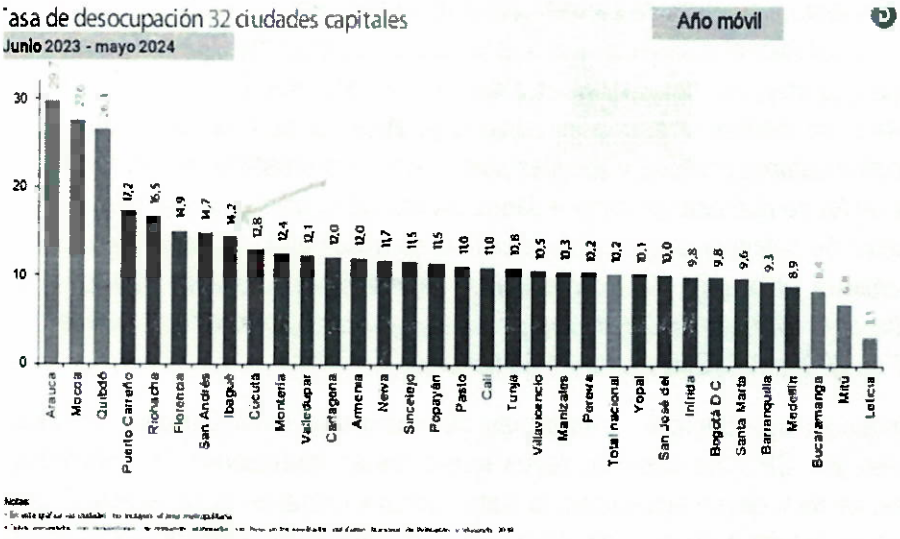
La Tasa de Ocupación en Ibagué, se encuentra en niveles muy por debajo de las 13 ciudades. Mientras que en la capital del departamento del Tolima la ocupación llega a 55.5%, para las trece principales ciudades el nivel de la demanda laboral llega a 59.7%. Sumado a lo anterior, cuando se compara el comportamiento de la ocupación en Ibagué respecto al mismo trimestre del año anterior, la Tasa de Ocupación se ubicó en 51.8% para el año 2019, mientras que para el último trimestre del año 2018 era del 55,9%. Aquí se encuentra la causa inmediata del incremento del desempleo: mientras que la oferta laboral cayó un punto porcentual, la demanda laboral cayó en más de cuatro puntos porcentuales. El resultado: más ibaguereños desocupados, como se observa en el cuadro que se expone a continuación.

Para el mes de mayo de 2022, Ibagué tiene 4 puntos de más por encima de los porcentajes de la media nacional en materia de desempleo, pues la tasa de informalidad a nivel local es de 53.5%, mientras que en la informalidad a nivel nacional sería de 44.7%.

Así mismo, para este mismo período, Ibagué se sigue manteniendo entre las tres ciudades con más desempleo juvenil con un 24,7% ocupando la tercera posición, por debajo de Valledupar con una tasa del 25,1% en segundo lugar y, de primeras está Quibdó con un 26,2%

Ibagué se mantiene en el quinto ligar lugar del desempleo, la capital del Tolima marcó una cifra del 14,2%% en el informe entregado por el Dane, para el mes de mayo de 2024, con notables mejorías, pero el promedio móvil de 2022 fue del 18,1%. 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 cercana al 50 %. A lo cual ahora debemos añadir tener el uno de los primeros lugares de desempleo juvenil en Colombia, con un 23,2 % en el trimestre enero – marzo de 2023 en la franja de jóvenes de 14 a 28 años de edad, con notable disminución del promedio de 2023 que fue del 29,6%.

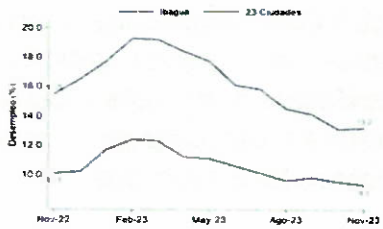
Gráfica 4: Desempleo Ibagué- Mayo de 2024. Fuente DANE.



Desempleo: Tolima - Ibagué

La figura muestra que durante el trimestre móvil septiembre-noviembre de 2023, la tasa de desempleo de Ibagué se ubicó por encima de la tasa de las 23 ciudades.

Figura 6: Comportamiento de la tasa de desempleo Trimestre móvil (sep-nov)



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares - DANE. Fecha de Publicación: 29 de diciembre de 2023

5. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no ordena gasto; pero, establece un beneficio tributario especial, lo que comprende un impacto fiscal y, en consecuencia, requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En tal sentido, esperamos que haya un apoyo gubernamental a la iniciativa.

6.LA INICIATIVA DEL CONGRESO

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.*" C-1707 de 2000, M.P. 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 2° del artículo 154 de la Constitución Política.*** *A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo 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 2° del artículo 154 de la Constitución Política".[1]

7. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta 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 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los posibles beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de la iniciativa versa sobre la ampliación del ámbito de aplicación del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (Zona Económica y Social Especial - ZESE) para la ciudad de Ibagué, son generales y aplican de igual manera para todos los colombianos, no se configura causal para predicar un impedimento.

Por otro lado, al encontrar que los beneficiarios de la figura ZESE pertenecen al sectores específicos de la economía y que se aplica a un ámbito particular del Territorio Nacional, si el Congresista o algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley desarrollan dichas actividades en la ciudad de Ibagué o es autoridad civil o policial o ejerce funciones en dicha ciudad, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se deduce su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población por igual y sus efectos regirán para el futuro.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

8. PROPOSICION

En los términos, rendimos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de representantes, dar segundo debate

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

al proyecto de Ley No 178 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se incluye a la ciudad de Ibagué en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

JHON FREDY NUÑEZ RAMOS
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

NESTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Ponente

Milene Jarava Díaz
MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara
Ponente

LEONARDO GALLEGO ARROYAVE
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No 178 2024 CÁMARA "por medio del cual se incluye a la ciudad de Ibagué 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 de la ciudad de Ibagué 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 2°. Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE de la ciudad de Ibagué 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.

Cordialmente,

JHON FREDY NUÑEZ RAMOS
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

NESTOR LEONARDO RICO RICO.
Representante a la Cámara
Ponente

Milene Jarava Diaz

MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara
Ponente

LEONARDO GALLEGO ARROYAVE.
Representante a la Cámara
Ponente.