

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Bogotá D.C., 1 de septiembre de 2026

Señores

NICOLAS BARGUIL CUBILLOS

Presidente

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.-

ASUNTO: Radicación proyecto de Ley, “**Por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial - ZESE - para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones**”.

Respetados Señor Presidente y Secretario General:

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el proyecto de Ley, “Por medio del cual se crea la Zona Económica y Social Especial - ZESE - para los departamentos más afectados por el sismo en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y ley.

Cordialmente,



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Senador de la República

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL - ZESE - PARA LOS DEPARTAMENTOS MÁS AFECTADOS POR EL SISMO EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1.- ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL - ZESE - PARA LOS DEPARTAMENTOS MÁS AFECTADOS POR EL SISMO EN COLOMBIA. Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir con la reconstrucción de los municipios afectados por el sismo y mejorar las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.

Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial y demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el periodo de vigencia del beneficio, y cuya actividad económica principal consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, construcción, turismo y de salud.

El beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la ZESE y los productos y servicios que prepare o provea podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.

La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.

PARÁGRAFO PRIMERO. Durante los diez (10) años siguientes los beneficiarios de la ZESE enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Adunas Nacionales - DIAN, los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente.

1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los departamentos a los que se refiere el presente artículo y que se acoge al régimen de la ZESE.
2. Certificado de Existencia y Representación Legal.
3. Las sociedades constituidas a la entrada en vigencia de la presente Ley, además deben acreditar el incremento del 15% en el empleo directo generado, mediante certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años y las planillas de pago de seguridad social respectivas.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Gobierno nacional reglamentará cualquiera de los asuntos y materias objeto de la ZESE para facilitar su aplicación y eventualmente su entendimiento, y podrá imponer las sanciones administrativas, penales, disciplinarias, comerciales y civiles aplicables y vigentes tanto a las sociedades como a sus representantes en caso de que se compruebe que incumplen las disposiciones aquí previstas.

PARÁGRAFO TERCERO. El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.

PARÁGRAFO CUARTO. El presente artículo no es aplicable a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los Municipios pertenecientes a los Departamentos de que trata este artículo.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

PARÁGRAFO QUINTO. Extiéndanse los efectos del presente artículo a aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la presente Ley hayan sido superiores al 12%.

Artículo 2. - Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes y justificación de la iniciativa

El terremoto de magnitud 7,4 registrado el 10 de agosto de 2026 ha generado una crisis sin precedentes, con pérdidas materiales estimadas entre los 30 y 40 billones de pesos, lo que representa cerca del 45% de la inversión pública presupuestada para el año en curso. Esta catástrofe ha paralizado la capacidad productiva de los departamentos de Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, poniendo en riesgo la estabilidad socioeconómica de una vasta región. Se considera el evento sísmico más fuerte registrado en el país en lo que va del siglo XXI y el de mayor impacto humanitario desde el terremoto del Eje Cafetero de 1999.¹

Según los balances consolidados de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y reportes de OCHA y otras entidades, el sismo dejó más de 331 personas fallecidas, alrededor de 4.500-4.600 heridos, cientos de desaparecidos y más de 400.000 personas afectadas (cerca de 190.000 familias) en 16 departamentos y más de 480 municipios. Los departamentos con mayor afectación directa fueron Valle del Cauca, Risaralda, Chocó, Caldas y Quindío, con impactos también relevantes en Cauca y Tolima.

El daño material es de una magnitud histórica: se estiman más de 30.000-33.000 viviendas destruidas y más de 170.000-185.000 averiadas; cientos de edificios colapsados; daños en más de 3.700 centros educativos, cerca de 370-380 centros de salud, miles de centros comunitarios y cientos de vías. El costo preliminar de los daños físicos directos se estima en alrededor de 30 billones de pesos colombianos (aproximadamente 9.500-9.600 millones de dólares), de los cuales unos 24,5 billones corresponden a edificaciones y 5,5 billones a infraestructura. Esta cifra no incluye pérdidas indirectas, lucro cesante ni el sobre costo de reconstruir con estándares sísmo resistentes más exigentes.²

Hasta la fecha el Gobierno Nacional ha expedido los siguientes decretos: el primer decreto es el 1171 de 2026, que declaró la Situación de Desastre Nacional; el segundo es el Decreto 1261 de 2026,

¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Terremoto_de_Colombia_de_2026

² <https://www.elnacional.com/2026/08/empresarios-colombianos-aportan-651-millones-de-dolares-para-atender-danos-del-terremoto/>

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública en parte del territorio nacional y que dio facultades especiales al presidente por 30 días calendario.

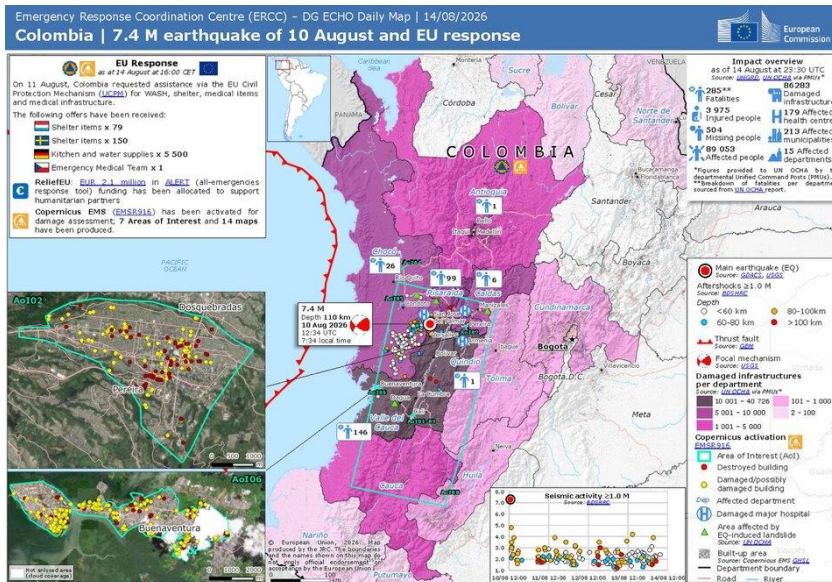
El tejido productivo de la zona quedó severamente comprometido. Según análisis de Confecámaras, los municipios más afectados concentran cerca de 270.000 empresas (el 93 % microempresas) y aproximadamente 1,4 millones de empleos formales (alrededor del 15 % del empleo formal nacional). El 43 % de las empresas consultadas reportaron imposibilidad de operar en las semanas posteriores al sismo. Las microempresas, con menor capacidad de absorción de choques y de acceso a financiamiento, son las más vulnerables.

El impacto se traduce en pérdida de empleo, reducción de ingresos familiares, paralización de cadenas productivas (comercio, agroindustria, turismo, construcción, servicios de salud), disminución de la demanda local y presión adicional sobre los ingresos de los hogares damnificados, muchos de los cuales perdieron vivienda y medios de subsistencia de manera simultánea. Estudios económicos estiman que el sismo podría restar cerca de 0,27 puntos porcentuales al crecimiento del PIB nacional en 2026, con caídas más pronunciadas en los departamentos más golpeados (por ejemplo, reducciones del orden de 1,5 a 2,5 puntos en Chocó, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca y Caldas).

MAPA CON LA EXTENSIÓN DE LOS DAÑOS DEL TERREMOTO

FUENTE: <https://erccportal.jrc.ec.europa.eu/ECHO-Products/Maps#/maps/5754> / Autor: ERCC - Emergency Response Coordination Centre

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO



En este contexto de emergencia humanitaria, económica y social, se requiere un instrumento de política pública que combine incentivos a la inversión privada con generación de empleo formal y reactivación productiva territorial. La figura de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), ya existente en el ordenamiento jurídico colombiano (artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y normas posteriores que la extendieron a Armenia, Quibdó, Buenaventura y Barrancabermeja), ha demostrado ser un mecanismo útil para atraer inversión nacional y extranjera y generar empleo en territorios con altos niveles de desempleo o rezago socioeconómico.

El presente proyecto de ley extiende y adapta ese régimen a los departamentos más afectados por el sismo de 2026 (Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima), con el propósito de contribuir a la reconstrucción económica y social de la región.

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 las ciudades de Armenia, Quibdó, Buenaventura y Barrancabermeja.

Los beneficiarios son 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.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Ahora bien, teniendo en cuenta que el régimen ZESE de la referida ley era aplicable para las sociedades comerciales que se constituyeran dentro de los 3 años contados a partir del 25 de mayo de 2019, el plazo para acceder a este beneficio ya caducó (25 de mayo de 2022).

Aplica la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y auto 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. Impacto humanitario y socioeconómico de la tragedia

El sismo no solo generó pérdidas de vidas y destrucción de infraestructura; profundizó vulnerabilidades preexistentes en una de las regiones más dinámicas del país (Eje Cafetero y Valle del Cauca) y en zonas de alta fragilidad como el Chocó.

- **Vivienda y hábitat:** Decenas de miles de familias perdieron su vivienda o la vieron gravemente afectada. Muchas se encuentran en albergues temporales o en condiciones de hacinamiento, con riesgos sanitarios y de protección elevados.
- **Empleo e ingresos:** La paralización o reducción de operaciones de miles de micro y pequeñas empresas afecta directamente los ingresos de cientos de miles de hogares. La pérdida temporal o permanente de puestos de trabajo agrava la pobreza monetaria y multidimensional, especialmente en municipios con alta informalidad laboral.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

- **Servicios esenciales:** Daños en centros de salud, instituciones educativas, acueductos, energía y vías limitan el acceso a servicios básicos y dificultan la recuperación rápida de la actividad económica.
- **Tejido empresarial:** El predominio de microempresas (93 % del universo afectado) implica que una proporción muy alta de las unidades productivas carece de reservas financieras, seguros o acceso ágil a crédito para reconstruir y reanudar operaciones.

Sin medidas estructurales de reactivación, el riesgo de migración forzada interna, aumento del desempleo estructural, deterioro de la formalización laboral y estancamiento de la inversión privada en la región es elevado. La reconstrucción no puede limitarse a la reposición de infraestructura física; debe incluir la reactivación del aparato productivo y la generación de empleo formal y de calidad.

3. Contribución de la ZESE a la reconstrucción

El régimen ZESE propuesto ofrece un incentivo tributario poderoso y temporal:

- Tarifa del impuesto sobre la renta del 0 % durante los primeros cinco (5) años y del 50 % de la tarifa general durante los cinco (5) años siguientes.
- Aplicación proporcional de la retención en la fuente.
- Condiciones de elegibilidad: sociedades nuevas constituidas dentro de los tres años siguientes a la vigencia de la ley, o sociedades existentes que demuestren un aumento del 15 % del empleo directo (mantenido durante el beneficio) y cuya actividad principal sea industrial, agropecuaria, comercial, de construcción, turismo o salud.
- Exclusiones razonables (actividades portuarias, exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, y traslado de domicilio fiscal con el único propósito de acceder al beneficio).

Estos incentivos buscan:

1. **Atraer inversión nueva** (nacional y extranjera) hacia los departamentos afectados, orientándola a sectores generadores de empleo y de reactivación (construcción, agroindustria, turismo, salud, industria y comercio).
2. **Preservar y ampliar el empleo formal:** el requisito de incremento del 15 % del empleo directo para las empresas existentes vincula el beneficio fiscal a la generación neta de puestos de trabajo, evitando que el incentivo se convierta en un simple alivio tributario sin impacto social.
3. **Acelerar la reconstrucción productiva:** al reducir la carga tributaria en la fase crítica de reinicio de operaciones, se facilita la reposición de capital de trabajo, la reparación o reconstrucción de instalaciones y la contratación de personal.
4. **Mejorar las condiciones de vida de la población:** la generación de empleo formal incrementa los ingresos de los hogares, fortalece la demanda local y contribuye a la recuperación del tejido social.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Golpe a las empresas por el terremoto

Según un informe de Confecámaras, el terremoto afecta a 43 % de las empresas y golpea especialmente a las microempresas

De conformidad con el reporte de Confecámaras, con corte al 21 de agosto y basado en 26.689 empresas consultadas, revela que el 43 % de las empresas están afectadas y no pueden operar tras el terremoto.

El impacto se concentra en las empresas más pequeñas: el 93 % de las empresas afectadas son microempresas. Además, el 68 % reporta daños en infraestructura o maquinaria y siete de cada 10 registran pérdidas económicas inferiores a \$20 millones.

Entre las empresas con trabajadores afectados, el 68 % tiene entre uno y cinco empleados. La emergencia también ha generado necesidades específicas para recuperar la actividad económica.

El 54 % solicita capital no reembolsable, el 42 % necesita reparar instalaciones, maquinaria o equipos, el 26 % busca acceder a nuevos créditos y el 23,9 % pide alivios sobre sus obligaciones actuales.

Según la Red de Cámaras de Comercio “identificó que en las zonas más afectadas por el terremoto se concentra un tejido empresarial conformado por **269.786 empresas**, responsables de **1.396.020 empleos formales**, correspondientes al 15% del total del país. Esta línea base, elaborada con información del Registro Único Empresarial y Social (RUES) y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), constituye un insumo para que las autoridades nacionales y territoriales orienten las acciones de recuperación económica y prioricen la atención a las empresas afectadas.

El análisis, elaborado para apoyar la toma de decisiones de las autoridades nacionales y territoriales, evidencia además que **250.628 empresas son microempresas, lo que equivale al 93 % del total de empresas que existían antes del terremoto en los departamentos más afectados (Chocó, Quindío, Valle del Cauca, Risaralda y Caldas)**, el segmento más vulnerable frente a este tipo de emergencias por su menor capacidad para absorber pérdidas, mantener el empleo y reactivar rápidamente sus operaciones”.

“La información también muestra que los municipios pertenecientes a las jurisdicciones de las cámaras de comercio de Cali, Pereira, Manizales y Armenia concentran 189.754 empresas, equivalentes al 70 % del tejido empresarial de los departamentos con mayor impacto del terremoto, y 1.152.119 empleos formales, es decir, el 83 % del empleo registrado en estas regiones.

Por actividad económica, el comercio representa el principal sector empresarial en las zonas analizadas, seguido por los servicios, la industria manufacturera y las actividades profesionales y técnicas, lo que evidencia que una eventual interrupción prolongada de la actividad económica tendría

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

efectos sobre el empleo, el abastecimiento y la dinámica productiva regional". (Ver el informe es este link: ³)

La experiencia previa del régimen ZESE en La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Armenia, Quibdó y, posteriormente, Buenaventura y Barrancabermeja, muestra que este tipo de incentivos puede estimular la localización de nuevas sociedades y el aumento del empleo formal cuando se acompaña de controles de cumplimiento y de un entorno de seguridad jurídica. Estudios sobre su aplicación en Norte de Santander han documentado impactos positivos en la generación de empleo directo, aunque con variaciones según el contexto territorial.

4. Aspectos técnicos y de diseño del proyecto

El proyecto replica la estructura del régimen ZESE existente, adaptándola a la nueva realidad territorial:

- Incluye los departamentos más afectados (Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima).
- Extiende los efectos a ciudades capitales con tasas de desempleo superiores al 12 % en los cinco años anteriores (parágrafo quinto), reconociendo que el impacto del sismo se suma a problemas estructurales de empleo en algunas capitales.
- Mantiene exclusiones para evitar distorsiones (actividades extractivas y portuarias, y meros traslados de domicilio fiscal).
- Establece obligaciones de reporte anual a la DIAN (declaración juramentada, certificado de existencia y representación legal, y acreditación del incremento de empleo para sociedades preexistentes), lo que facilita el control y la evaluación de impacto.
- Faculta al Gobierno para reglamentar y sancionar, garantizando la operatividad y la integridad del régimen.

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.

El beneficio tributario implica un costo fiscal (gasto tributario) asociado a la renuncia temporal a recaudar el impuesto sobre la renta a tarifa plena sobre las utilidades de las sociedades beneficiarias.

³ <https://confecamaras.org.co/las-zonas-mas-afectadas-por-el-terremoto-concentran-cerca-de-270-000-empresas-y-14-millones-de-empleos/>

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Este costo debe evaluarse en el contexto de:

- La magnitud de los daños (cerca de 30 billones de pesos solo en pérdidas físicas directas).
- El elevado costo de la reconstrucción, que se estima superior a las pérdidas directas por la necesidad de reconstruir con mayores estándares de sismo-resistencia.
- El riesgo de que, en ausencia de incentivos, muchas micro y pequeñas empresas no logren reactivarse, generando pérdidas permanentes de base tributaria, de empleo formal y de aportes a la seguridad social.
- El potencial de que la atracción de nueva inversión y el aumento del empleo formal amplíen, en el mediano plazo, la base gravable (IVA, retenciones, aportes parafiscales, impuesto de industria y comercio, etc.).

El régimen es temporal (diez años de beneficio escalonado) y condicionado al cumplimiento de requisitos de empleo y de localización efectiva de la actividad económica en la ZESE. Además, el proyecto faculta al Gobierno nacional para reglamentar la materia e imponer sanciones en caso de incumplimiento, lo que reduce el riesgo de abuso.

Desde una perspectiva de costo-beneficio, el gasto tributario debe ponderarse frente a:

- El ahorro en gasto social futuro (subsidios de desempleo, programas de asistencia humanitaria prolongada, costos de atención a población desplazada).
- La recuperación más rápida de la actividad económica regional y de los ingresos fiscales asociados.
- El cumplimiento del deber constitucional del Estado de proteger a las personas en situación de vulnerabilidad y de promover el desarrollo equitativo de las regiones.

En síntesis, el impacto fiscal de corto plazo es real, pero se justifica por el carácter extraordinario de la tragedia, por la temporalidad del beneficio y por el potencial de generación de empleo y de reactivación económica que lo acompaña.

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*

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

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

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

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 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” (Negritas 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.”

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

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.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

“... 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

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

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”.⁴

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 los departamentos del Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir con la reconstrucción de los municipios afectados por al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo, 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 los departamentos en cuestión 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.

Conclusión

El terremoto del 10 de agosto de 2026 constituye una tragedia de proporciones nacionales que exige una respuesta integral: asistencia humanitaria inmediata, reconstrucción de infraestructura y, de manera prioritaria, reactivación económica y generación de empleo formal en los territorios más afectados.

La creación de una Zona Económica y Social Especial para los departamentos de Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima es un instrumento idóneo, ya probado en el

⁴ Sentencia C-066/18 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

ordenamiento jurídico colombiano, para atraer inversión, preservar y crear empleo, y contribuir a la recuperación de los ingresos de la población damnificada.

El Congreso de la República tiene la oportunidad y la responsabilidad de adoptar esta medida de manera oportuna, de modo que las empresas puedan acogerse al régimen en el período crítico de reconstrucción y que los beneficios tributarios se traduzcan efectivamente en empleo y en mejores condiciones de vida para las comunidades afectadas.

Por las razones expuestas, se solicita al Honorable Congreso de la República dar trámite favorable al presente proyecto de ley

Cordialmente,



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República