



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 38

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de febrero de 2025

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2024 CÁMARA

*por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., diciembre de 2024

Doctora

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 230 de 2024 Cámara, por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones.**

Honorable doctora González,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 230 de 2024 Cámara, por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,

 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE Representante a la Cámara Ponente
 LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN Representante a la Cámara Ponente	 SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara Ponente

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2024 CÁMARA

*por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones.*

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presentamos **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 230 de 2024 Cámara, por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones.**

El siguiente informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

- Competencia.
- Trámite legislativo y antecedentes.
- Sobre el proyecto.

4. Objeto del proyecto.
5. Justificación del proyecto de ley.
6. Breve marco normativo del proyecto.
7. Relación de posibles conflictos de interés.
8. Proposición.
9. Articulado.

**I. COMPETENCIA**

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: *“hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de*

*captación de ahorro”.*

**II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES**

Durante la actual legislatura, el pasado 21 de agosto del año en curso, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Senador Carlos Manuel Meisel Vergara el **Proyecto de Ley número 230 de 2024 Cámara**, por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones.

Dada su naturaleza en materia de tributación, la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes ha nombrado a los Congresistas Óscar Darío Pérez Pineda, Lina María Garrido Martín, Silvio José Carrasquilla Torres, y Armando Antonio Zabaraín D’Arce, para que rindan informe de ponencia para primer debate del mencionado proyecto de ley.

**III. SOBRE EL PROYECTO**

<b>Naturaleza</b>	Proyecto de Ley
<b>Consecutivo</b>	Número 230 de 2024 (Cámara)
<b>Título</b>	Por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones.
<b>Materia</b>	Tributación
<b>Autor</b>	Honorable Senador Carlos Manuel Meisel Vergara
<b>Ponentes</b>	<b>Coordinador ponente</b> Honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda <b>Ponentes</b> Honorable Representante Lina María Garrido Martín Honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres Honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D’Arce
<b>Origen</b>	Cámara de Representantes
<b>Radicación</b>	21 de agosto de 2024
<b>Tipo</b>	Ordinaria
<b>Estado</b>	Pendiente de dar primer debate

**IV. OBJETO DEL PROYECTO**

De conformidad con lo expuesto por su autor, la presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer una normatividad tributaria especial en materia de inversión para la adquisición de segunda vivienda.

**V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Comencemos por aclarar el concepto de la segunda vivienda, que es aquella adquirida con el objeto de residir en ella temporal o permanentemente con fines de descanso.

El desarrollo del mercado de este tipo de vivienda ha sido jalonado en los últimos años por los llamados *Baby Boomers*, quienes son las personas que nacieron en Estados Unidos y Europa entre mediados de la década de los cuarenta y mediados de los sesenta, período durante el cual se presentó un crecimiento acelerado del número de nacimientos. Esta población, compuesta por personas generalmente jubiladas o

cercanas a esta edad, representa cerca del 27% del total de la población de Estados Unidos, 77 millones, y su ingreso anual promedio per cápita es de US \$ 58.000.

Por otro lado, los nacionales residentes en el extranjero representan también un potencial para el mercado para la segunda vivienda, teniendo en cuenta que los envíos de remesas totales a Colombia han aumentado cerca del 22% desde el año 2005 y para el año 2010 ascendieron a US \$ 4.023 millones 1, mientras que las remesas destinadas específicamente a la adquisición de viviendas en el país se estima en un rango entre el 3% y 6% del total de remesas enviadas, las cuales para el año 2010 se ubicaron por encima de los USD \$ 120 millones.

La experiencia internacional, ha demostrado que las inversiones en las zonas libres para segunda vivienda han desarrollado el turismo y la creación de oferta en los servicios asociados a esta industria, con las consecuentes implicaciones de crecimiento económico.

### **Las zonas para segunda vivienda en otros países.**

Una de las regiones en las que más ha proliferado la creación de esta clase de zonas libres, ha sido sin lugar a duda, Centroamérica y el Caribe, las cuales han contribuido al desarrollo económico de estos países.

Tal y como se menciona en los antecedentes del Documento Conpes 3486 de 27 de agosto de 2007, las características buscadas en una segunda vivienda por los denominados *Baby Boomers*, y en general por los pensionados extranjeros, hicieron de Centroamérica uno de los destinos más atractivos, no sólo para el turismo sino para la inversión extranjera en general.

Se menciona igualmente que, desde el año de 1970, los países centroamericanos y del Caribe, comenzaron a ofrecer incentivos, especialmente exenciones tributarias, para el establecimiento, como residentes, a los pensionados y rentistas extranjeros, quienes deben percibir unos ingresos mínimos del exterior.

En este contexto, Costa Rica implementó legalmente la figura, a través de la Ley 6990 de 1985, otorgando una serie de exenciones tributarias a los desarrolladores de proyectos turísticos, la cual se complementó con la “Ley de Residentes Pensionados y Residentes Rentistas de 1993”, en la que se concedieron exenciones y franquicias.

A su turno, Panamá, otorgó por medio de la Ley 8ª de 1994, beneficios a los desarrolladores de actividades turísticas tales como exoneración de impuesto de inmuebles, de impuesto de importación de equipos, muebles y vehículos, entre otros, y a través de las Leyes 9ª de 1987 y 6ª de 2005, se extendieron exoneraciones tributarias a los pensionados y rentistas extranjeros.

El estudio adelantado determinó que las exenciones tributarias son uno de estos incentivos y generalmente se aplican a la importación de menaje y artículos personales, la importación de un vehículo y los ingresos generados en el exterior.

Entre los requisitos comunes que se exigen para acceder a los beneficios se cuentan, entre otros, demostrar un nivel de ingresos alto, no ejercer actividades remuneradas en el país y permanecer en el territorio un determinado período de tiempo al año.

### **La segunda vivienda como fenómeno comercial.**

Como se mencionó anteriormente, la creación de zonas para segunda vivienda en estos países no sólo desarrolló la industria turística, sino que se notó un incremento generalizado de la inversión extranjera directa, especialmente, en lo relacionado con la creación y desarrollo de las zonas, tal como maquinaria, construcción, dotación, etc.

A este respecto, el caso de la República Dominicana resulta particularmente representativo. En efecto, mediante Ley 158 de 2001, se estableció

como beneficio para los desarrolladores de actividades turísticas, entre otros, la exoneración del impuesto a la renta por 10 años, exoneración de impuestos a importación de menaje para el primer equipamiento, exención sobre tributos y retenciones sobre financiación nacional e internacional y deducción de la inversión hasta en un 20%. En relación con los beneficios para los pensionados y rentistas extranjeros, el Decreto número 756 de 2003 establecía beneficios tales como la exoneración de aranceles sobre importación de efectos personales y hogar, obtención de residencia en 45 días y exoneración parcial de impuestos sobre vehículos.

Sin embargo, con miras a incrementar la ya considerable inversión extranjera en materia turística en República Dominicana, y consolidar este país como destino de retiro y jubilación para los pensionados rentistas, el Congreso Nacional Dominicano expidió la Ley 171 del 13 de julio de 2007, en la cual se crearon nuevos incentivos en materia tributaria, dentro de los cuales se prevé exención de los impuestos sobre transferencia y tenencia inmobiliaria, exoneración del pago de impuestos sobre los dividendos e intereses generados en el país, exención de impuestos sobre los ingresos declarados por el rentista o pensionado, así como exención parcial del pago del impuesto sobre ganancia de capital.

Es así como en la actualidad, gracias a los diferentes beneficios previstos en el ordenamiento jurídico dominicano, se cuentan con grandes proyectos de inversión en materia turística, como es el caso del proyecto “Cap Cana”, en el cual se han invertido en la actualidad más de USD \$ 500 millones y se espera una inversión de más de 1.500 millones de dólares en los próximos años.

### **Potencialidad de Colombia en el mercado de segunda vivienda**

Colombia, además de su ubicación geográfica estratégica, tiene una serie de ventajas que le permiten entrar a competir en el mercado para la segunda vivienda, especialmente en el Caribe, en donde, como vimos, está especialmente desarrollado este mercado que ha generado importantes cifras de crecimiento en número de turistas y en inversión extranjera directa.

Tales ventajas se pueden evidenciar en el crecimiento del mercado inmobiliario, la adecuada oferta de servicios conexos, la cercanía con mercados tan importantes como los Estados Unidos y Canadá, al igual que la consolidación de la seguridad en el territorio nacional lo cual ha permitido un importante crecimiento del número de turistas que llegan al país, así como las políticas de promoción del turismo receptivo y la expedición de la Ley 1101 de 2006, *por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.*

En cuanto al crecimiento del sector inmobiliario en Colombia, este ha presentado un comportamiento favorable que se refleja en el comportamiento del PIB de edificaciones y en el incremento sostenido de

la oferta anual de vivienda durante los últimos años.

Este comportamiento también ha tenido un impacto positivo en el empleo generado por el sector de la construcción. Es reconocido que el sector de la construcción es intensivo en mano de obra, actualmente registra un número de ocupados promedios de 5.5% respecto a la población económicamente activa y su desempeño está directamente relacionado con el ciclo económico que experimente la economía colombiana.

Por lo tanto, la creación de herramientas que estimulen la inversión extranjera direccionada a sectores como el de la construcción incrementa los niveles de empleo en dicho sector y también en industrias como las de servicios turísticos y conexos.

En lo referente a la oferta de servicios conexos, esta fortalece el potencial del país para el mercado de segunda vivienda. En primer lugar, se cuenta con una buena conectividad aérea con países de Europa y con EE. UU.

En segundo lugar, la oferta privada y pública de servicios de salud en las siete ciudades principales es adecuada y cuenta con el personal idóneo y la tecnología necesaria para garantizar la prestación de los servicios de baja, mediana y alta complejidad.

En tercer lugar, en las 25 principales ciudades del país se tiene una variada oferta de servicios de telecomunicaciones, entre los que se cuenta: telefonía pública básica conmutada local y de larga distancia, servicios de Internet de banda ancha, servicios de Internet inalámbrico (WIMAX), servicios móviles de voz y datos y otros servicios de valor agregado.

En particular, se espera un aumento en la oferta del servicio de larga distancia y una disminución de sus costos, de acuerdo con las medidas adoptadas por el Gobierno nacional de abrir dicho servicio a la competencia.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se llegó a la conclusión de que Colombia tiene un importante potencial para desarrollar zonas libres para segunda vivienda, pero para su implementación se requiere contar con una serie de instrumentos legales que le permitan tener un marco jurídico que lo haga atractivo y por ende competitivo con los otros destinos de la zona y que se concrete con el desarrollo de zonas que atraigan el mercado de personas jubiladas en el exterior y de rentistas de capital en el exterior con alto poder adquisitivo y que demanden una serie de servicios que generen desarrollo económico.

Es importante resaltar en este punto, que los resultados que la inversión extranjera directa ha dejado en el territorio nacional, generan la necesidad de crear mecanismos de atracción aún más competitivos, con el fin de fomentar determinados sectores económicos que deban ser estimulados por razones de interés común y bienestar general, generando así, nuevas fuentes de ingresos y un mayor desarrollo económico, circunstancias que se adecúan plenamente al cumplimiento de los fines del Estado, consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política.

En efecto, el objetivo principal de proyectos como el que nos ocupa es la creación de instrumentos dinámicos que hagan más llamativa la inversión extranjera directa en nuestro país, los cuales permitan el fortalecimiento económico y social, con el fin de lograr la consecución de mejores condiciones sociales para cada uno de los habitantes del territorio nacional.

#### **Temas contenidos en la iniciativa**

Como hemos visto, el desarrollo de las zonas libres para segunda vivienda permitirá incrementar la inversión extranjera directa y la generación de empleo, el desarrollo de las zonas donde se ubiquen y el mejoramiento de la infraestructura del país.

Para ello se requiere, previa las definiciones generales legales necesarias, otorgar incentivos a los inversionistas que se relacionan con las zonas libres para segunda vivienda, a saber, los desarrolladores de los proyectos.

El presente proyecto de ley describe la finalidad de las zonas libres para segunda vivienda y las delimita a áreas continuas aptas para ser dotadas de servicios públicos y de la infraestructura necesaria, con potencialidad de desarrollo turístico y previo estudio de impacto ambiental.

Se contempla, igualmente, que, para ser denominada zona libre para segunda vivienda, el proyecto que se desarrolle debe demandar una inversión mínima y garantizada cuyo monto fijará el Gobierno nacional, esto con el fin de que los proyectos sean de la magnitud requerida para el logro de los objetivos buscados.

De la misma manera, el proyecto contempla la figura del administrador de la Zona Libre para Segunda Vivienda, persona jurídica que deberá ser autorizada para el efecto el Gobierno nacional, esto con el fin de hacer efectivos los controles que se requieren para que estas Zonas se desarrollen de conformidad con lo que se prevé en este proyecto de ley.

En cuanto a los incentivos que se otorgarán a los inversionistas, estos dependen de la naturaleza de cada uno, tal y como se mencionó anteriormente.

Para el caso del inversionista desarrollador del proyecto, quien deberá ser persona jurídica nacional o sucursal de una extranjera y que cumpla con algunos requisitos, tendrá los siguientes incentivos:

Están exentos del impuesto sobre la renta y complementarios, respecto de las rentas relativas a los ingresos provenientes de la enajenación de inmuebles que hayan construido en la zona libre para segunda vivienda en Colombia y enajenan a los inversionistas a que se refiere el literal a) del artículo 3° de la presente ley.

#### **VI. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO**

La Sentencia<sup>1</sup> C-379 de 1996 de la Corte Constitucional, al respecto sobre el desarrollo

<sup>1</sup> Corte Constitucional, agosto veintidós (22) de mil novecientos noventa y seis (1996), Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, Expediente L.A.T. 061.

económico en relación con la inversión extranjera, expresa que (...) *Las disposiciones preliminares están acordes con la Constitución, pues no sólo desarrollan los objetivos contenidos en el preámbulo del Estatuto Máximo, ya que se dirigen a garantizar un orden económico y social justo, sino también a lograr una mayor integración latinoamericana, lo cual es ciertamente plausible. En un mundo como el actual, caracterizado por la globalización de la economía y la interdependencia de los Estados, el logro de mayores flujos de inversión extranjera que complementen el ahorro nacional, financien grandes proyectos de infraestructura y apoyen la expansión industrial, es una necesidad indispensable para alcanzar niveles adecuados de desarrollo económico y bienestar social. En este entorno los preceptos convencionales en revisión, que delimitan el ámbito de aplicación, los sujetos y la clase de inversiones a los que se refiere el Tratado, y que imponen a las partes el deber de promover mutuamente las inversiones, resultan necesarios para la correcta aplicación del Instrumento internacional y para conseguir los objetivos que se propone (...)*”.

En el mismo instrumento jurisprudencial, la Honorable Corte Constitucional manifiesta, referente a la repatriación de las inversiones, que (...) *La realidad económica determina que todo capital proveniente del extranjero generalmente permite desarrollar una empresa lucrativa y, en consecuencia, resultaría inviable cualquier intento de atraer dichos capitales si en la práctica se impidiera repatriar el producto de lo invertido. Ahora bien: dado que la inversión extranjera y la transferencia de capitales al exterior son operaciones típicas del mercado cambiario, es necesario verificar que la reglamentación consignada en el Tratado no viole las competencias que, por mandato de la Constitución, le corresponden exclusivamente a la Junta Directiva del Banco de la República en materia de política cambiaria y manejo de las reservas internacionales (...)*.

Ahora, sobre la promoción y protección de la inversión extranjera, el Órgano Rector de nuestra Carta expresa en la Sentencia<sup>2</sup> C-008 de 1997 que (...) *La Corte encuentra las disposiciones acordes con la Constitución, pues no sólo desarrollan los objetivos contenidos en el preámbulo de la Carta, ya que se dirigen a garantizar un orden económico y social justo, sino también a lograr una mayor integración latinoamericana, lo cual es ciertamente plausible. Por ello, los preceptos convencionales en revisión, que delimitan el ámbito de aplicación, los sujetos y la clase de inversiones a los que se refiere el Tratado, y que imponen a las partes el deber de promover mutuamente las inversiones, resultan necesarios para la correcta aplicación del Instrumento internacional y para conseguir los objetivos que se propone. En cuanto a la protección que el Tratado otorga a las inversiones legalmente celebradas antes o después de su entrada en vigor,*

*ello no contraría ninguna norma constitucional y, por el contrario, constituye un legítimo desarrollo del principio de igualdad, pues como lo señaló esta Corporación “se trata de garantías otorgadas por los Estados a los inversionistas tanto para iniciar como para mantener la inversión y, además, en términos de seguridad, a idéntico riesgo está sometido el empresario antiguo como el nuevo, de donde resulta que la igualdad real se realiza mejor con los términos acordados en la cláusula examinada que con una referencia tajante a las inversiones futuras (...)*”.

## VII. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, quedará así: (...)

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.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

<sup>2</sup> Corte Constitucional, veintitrés (23) de enero de mil novecientos noventa y siete (1997), Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, Expediente L.A.T.-074.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Frente al Proyecto de Ley número 230 de 2024 Cámara, por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: - El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): “No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per ser 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”.

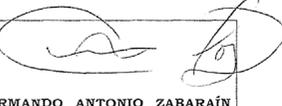
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

**VIII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia de primer debate **POSITIVA**, y en consecuencia solicitarles a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, **APROBAR en primer debate el Proyecto de Ley número 230 de 2024 Cámara, por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones, conforme al texto que se anexa.**

Atentamente,

Atentamente,

 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE Representante a la Cámara Ponente
 LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN Representante a la Cámara Ponente	 SILVIO JOSÉ CÁRRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara Ponente

**IX. ARTICULADO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2024 CÁMARA**

*por la cual se establecen Incentivos para la adquisición de Segunda Vivienda para estimular la Inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**TÍTULO I**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPÍTULO I**

**Zona Libre para Segunda Vivienda en Colombia**

**Artículo 1º. Finalidad.** La presente ley establece una normatividad tributaria especial en materia de inversión para la adquisición de segunda vivienda.

Crea las Zonas Libres para Segunda Vivienda en Colombia destinadas a fomentar la localización en el país de personas naturales, que se encuentren residentes o no residentes en Colombia, con el objeto de establecer un instrumento efectivo de recepción de esta modalidad de inversión y su integración en la economía nacional con fines de generación de empleo, desarrollo de las áreas geográficas en las cuales se establezcan, mejoramiento de la infraestructura, demanda de bienes y servicios en el territorio colombiano y en general contribuir al desarrollo económico y social del país.

Crea para las personas naturales, residentes o no residentes en Colombia, beneficios en el impuesto sobre la renta por adquirir un inmueble para segunda vivienda en cualquier parte del territorio nacional.

## CAPÍTULO II

## Definiciones Generales

**Artículo 2°. Zona Libre para Segunda Vivienda en Colombia.** La Zona Libre para Segunda Vivienda es el área geográfica continua, determinada y delimitada dentro del territorio nacional, apta para ser dotada de servicios públicos e infraestructura, para que en ella se desarrollen, por parte de personas jurídicas nacionales o de sucursales en Colombia de sociedades extranjeras, proyectos de construcción y desarrollo de infraestructura e inmuebles destinados a vivienda turística de personas residentes o no residentes en Colombia jubiladas en el exterior y/o rentistas de capital en el exterior, quienes en su condición de adquirentes titulares del derecho de dominio, los destinen a su habitación personal en forma temporal, transitoria y permanente bajo una normatividad especial en materia tributaria.

**Artículo 3°. Declaratoria.** La declaratoria de las Zonas Libres para Segunda Vivienda en Colombia se efectuará por parte del Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa solicitud de las Entidades Territoriales con autorización de los respectivos concejos municipales en concordancia con lo previsto en cada Plan de Ordenamiento Territorial, para lo cual se requiere acto administrativo expedido por la autoridad Distrital a Municipal correspondiente.

La declaratoria de las Zonas Libres para Segunda Vivienda en Colombia deberá realizarse en concordancia con lo previsto en cada Plan de Ordenamiento Territorial y cumplir con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y la Ley 142 de 1994.

Régimen de los Servicios Públicos. En caso de que para el desarrollo de la Zona Libre para Segunda Vivienda se requiera ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial, deberán seguirse los procedimientos de modificación excepcional de estos instrumentos previstos en el marco legal vigente.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará mediante acto administrativo, en cuál de sus áreas estará la responsabilidad de hacer el seguimiento y control a la declaratoria de las Zonas Libres para Segunda Vivienda.

**Parágrafo 1°.** El monto mínimo de inversión para que se otorgue la declaratoria de Zona Libre de Segunda Vivienda será fijado por el Gobierno nacional, sobre los cuales el inversionista deberá acreditar su disponibilidad efectiva y/o crediticia.

El inversionista deberá garantizar que los recursos dispuestos para la realización de cada uno de los proyectos se utilizarán en los términos y condiciones previstos en el proyecto de obra y deberán reflejarse en activos tangibles incorporados al mismo.

**Parágrafo 2°.** Podrán establecerse Zonas Libres para Segunda Vivienda en cada uno de los departamentos con vocación turística que cumplan con los requisitos establecidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**Parágrafo 3°.** La declaratoria como Zona Libre de Segunda Vivienda en Colombia será por un término de quince (10) años no prorrogables contados a partir de la finalización del proyecto, entendiéndose como finalizado el proyecto en el momento de la escrituración y registro de la segunda vivienda por parte del constructor al Inversionista. Los beneficios de que trata la presente ley para los inversionistas aplican desde que se realice el acta de entrega material del bien inmueble por parte del desarrollador en la Zona Libre de Segunda Vivienda.

**Parágrafo 4°.** Una vez efectuada la declaratoria de la Zona Libre para Segunda Vivienda y autorizada por parte del Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el inversionista autorizado tendrá un plazo máximo de cinco años para terminar la construcción del proyecto aprobado, como requisito para que no se extinga la declaratoria de la Zona Libre de Segunda Vivienda y no se pierdan los beneficios adquiridos.

**Artículo 4°. Inversionistas.** Para los efectos previstos en esta ley, son inversionistas, las Personas naturales o jurídicas, que se encuentren residentes o no residentes en Colombia, que goce de renta estable y permanente, proveniente o no del exterior y que adquiera su primer apartamento o su primera casa ubicada en Zona Libre para Segunda Vivienda, la destine a su vivienda personal de manera temporal o transitoria.

**Inversionista desarrollador.** La persona natural o jurídica nacional o la sucursal en Colombia de sociedad extranjera, cuyo objeto social principal sea la construcción, desarrollo y venta de los inmuebles por ella construidos en Zonas Libres para Segunda Vivienda, que esté debidamente autorizada, para el efecto, por el Gobierno nacional.

El inversionista desarrollador deberá acreditar la disponibilidad efectiva y/o crediticia de los recursos destinados a la construcción y desarrollo de la Zona Libre de Segunda Vivienda en un monto igual o superior al que determine el Gobierno nacional de acuerdo a lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 3° de la presente ley.

**Parágrafo.** Con el fin de propiciar el desarrollo de proyectos de segunda vivienda y brindarle una tranquilidad y transparencia a los inversionistas compradores de los proyectos en las diferentes regiones del país, serán utilizados los mecanismos fiduciarios, a través de encargos fiduciarios o patrimonios autónomos, donde se velará el cumplimiento de los proyectos desde su ejecución hasta la escrituración de las viviendas, al igual que la verificación de los clientes para efectos del control de lavado de activos, modalidad que ya se ha visto operada con excelentes resultados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) en sus diferentes programas de vivienda en el territorio colombiano.

**Artículo 5°. Registro Único para Segunda Vivienda.** Créase el Registro Único para Segunda Vivienda (RUSVI), con el propósito de acreditar

a los titulares de los beneficios contemplados en la presente ley y llevar un control sobre la condición de estos, su cónyuge, personas a cargo, los bienes que adquieran, los que introduzcan al territorio nacional y su enajenación.

El Registro Único para Segunda Vivienda (RUSVI) será administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, entidad que consolidará la información reportada por los inversionistas residentes o no residentes en Colombia y la incorporará al Registro Único Tributario. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Artículo 6°. Acreditación de Ingresos.** Los inversionistas a que se refiere el literal a) y b) del artículo 4° de la presente ley, tendrán que presentar certificación de entidad financiera o fondo de pensiones donde se acrediten los ingresos mensuales percibidos durante los dos (2) últimos años precedentes a la adquisición del inmueble de que trata la presente ley, para ser auditados por parte de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) con el fin de prevenir el lavado de activos. La acreditación de Ingresos se realizará ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante la presentación y aprobación de las respectivas certificaciones.

**Artículo 7°. Póliza y/o Seguros.** Los inversionistas a que se refiere el literal a) y b) del artículo 4° de la presente ley, tendrán que adquirir o demostrar la tenencia de una póliza de seguro o un seguro médico y un seguro exequial vigentes, en caso de accidente, enfermedad o muerte durante el período que se encuentren dentro del territorio colombiano. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Artículo 8°. Administrador.** Es la persona jurídica nacional o la sucursal en Colombia, de sociedad extranjera, cuyo objeto social principal sea la dirección, administración y supervisión de una o varias Zonas Libres para Segunda Vivienda en Colombia. La calidad de administrador se adquiere cuando el Gobierno nacional expida el acto de autorización para actuar como tal. Toda Zona Libre para Segunda Vivienda deberá contar con un Administrador.

En ningún caso podrá concurrir en una misma persona natural o jurídica o en alguno de sus socios la calidad de inversionista desarrollador y la de administrador de Zona Libre para Segunda Vivienda.

El Administrador se deberá vincular desde el momento en que inicie el desarrollo del proyecto y tendrá entre sus obligaciones el llevar el control del arrendamiento turístico de las viviendas, de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo de dichas viviendas como prestadores de servicios turísticos. El incumplimiento de esta función será sancionado con multas al administrador hasta de 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes, recursos que serán destinados al Fondo de Promoción Turística.

**Artículo 9°. Registro Nacional de Turismo.** Los Administradores de las Zonas Libres para Segunda Vivienda deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo establecido en las Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y en los Decretos números

019 de 2012, 1074 de 2015, 229 de 2017, 2119 de 2018 y 2063 de 2018. Así mismo, deberán inscribir las viviendas que sean destinadas al arrendamiento turístico y tendrán la calidad de responsables del pago de la contribución parafiscal del turismo a que se refiere las mencionadas leyes. La base gravable será la misma que aplica para las viviendas turísticas y el sujeto pasivo es el Administrador de la Zona Libre de Segunda vivienda.

**Artículo 10. Reglamentación.** Para la reglamentación del presente capítulo, el Gobierno nacional por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá:

1. Determinar lo relativo a la delimitación, requisitos, autorización, funcionamiento y administración de la Zona Libre para Segunda Vivienda en Colombia.

2. Establecer los mecanismos para verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones para autorizar a los inversionistas a que se refiere el literal a) del artículo 3° como beneficiarios del tratamiento consagrado en esta ley respecto de la adquisición inicial efectuada al inversionista desarrollador, así como de los cambios de la titularidad de tales inversiones.

3. Establecer los mecanismos para verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones para calificar a los inversionistas a que se refiere el literal b) del artículo 4° como beneficiarios de los tratamientos consagrados en esta ley, así como de los cambios de la titularidad de tales inversiones.

4. Establecer los mecanismos para verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones para autorizar a los inversionistas a que se refiere el literal c) del artículo 4°.

## TÍTULO II

### RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL

#### CAPÍTULO I

##### Tratamiento de los Inversionistas

**Artículo 11 Beneficios Tributarios.** La primera casa o apartamento ubicado en Zona Libre para Segunda Vivienda adquiridos por el inversionista a que se refiere el literal a) del artículo 4° de la presente ley, que se encuentren registrados en el Registro Único de Segunda Vivienda RUSVI de que trata el artículo 5° de la presente ley, no integran la base de cálculo de la renta presuntiva por el término de vigencia de la declaratoria de la Zona Libre para Segunda Vivienda, en el caso en que el inversionista se encuentre obligado a presentar la declaración de impuestos de renta y complementarios en el país.

Los inversionistas a que se refiere el literal b) del artículo 4° de la presente ley, que adquieran su primer apartamento o su primera casa ubicados en cualquier parte del territorio nacional destinados a su vivienda personal de manera temporal o transitoria, respecto de esa casa o apartamento, están exceptuados de presentar declaración de renta y complementarios en Colombia en relación con los mismos por un plazo máximo de 10 años sin posibilidad de prórroga de los beneficios.

**Parágrafo 1º.** La adquisición de los inmuebles para segunda vivienda podrá realizarse por los inversionistas, residentes o no residentes en Colombia, directamente o a través de contratos de fiducia mercantil, caso en el cual el constituyente deberá ser el mismo beneficiario.

**Parágrafo 2º.** Las demás actividades que realice el inversionista en el país en las Zonas Libres para Segunda Vivienda o por fuera, distintas de las descritas en esta ley, serán objeto de los tributos nacionales y territoriales a que haya lugar.

**Artículo 12.** Las entidades territoriales podrán determinar exención del Impuesto predial unificado hasta por 10 años, a las áreas geográficas de su jurisdicción a las que hayan solicitado la declaratoria como Zonas libres para segunda vivienda, previa autorización de los concejos municipales.

**Artículo 13.** Para efectos de la aplicación del régimen tributario especial establecido en la presente ley, el Gobierno nacional deberá reglamentar la materia.

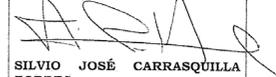
CAPÍTULO II

De la Visa Temporal Especial

**Artículo 14. Visado.** El Gobierno nacional definirá el régimen de visas para el artículo 4º de la presente ley, así como de su cónyuge, compañero(a) permanente, padres e hijos, que dependan económicamente de los mencionados inversionistas.

**Artículo 15. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE Representante a la Cámara Ponente
 LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN Representante a la Cámara Ponente	 SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 12 de diciembre de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 230 de 2024 Cámara, "POR LA CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA LA ADQUISICIÓN DE SEGUNDA VIVIENDA PARA ESTIMULAR LA INVERSIÓN EN COLOMBIA, EL FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA TURÍSTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por los Honorables Representantes ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN, SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES, ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 244 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crea un incentivo en el pago del impuesto predial a los veteranos de la fuerza pública.

Bogotá D.C., diciembre de 2024

Doctora

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 244 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea un incentivo en el pago del impuesto predial a los veteranos de la fuerza pública.**

Respetada Presidente,

Conforme a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, y según lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 244 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea un incentivo en el pago del impuesto predial a los veteranos de la fuerza pública.**

Atentamente,

 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 JHON FREDY NUÑEZ RAMOS Representante a la Cámara Departamento de CITREP Caquetá-Huila
 SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 CARLOS ARTURO VALLEJO Representante a la Cámara Departamento de Meta

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 244 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crea un incentivo en el pago del impuesto predial a los veteranos de la fuerza pública.

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

- I. Antecedentes y trámite legislativo.
- II. Objetivo y contenido.
- III. Consideraciones de los ponentes ante la relevancia del proyecto de ley.
- IV. Normatividad relacionada.
- V. Impacto Fiscal.
- VI. Conflictos de interés.
- VII. Proposición con que termina el informe de ponencia.
- VIII. Texto propuesto para primer debate

## I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley bajo estudio fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 28 de agosto de 2024; la presente iniciativa es de la autoría de los Representantes *Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso, Fernando David Niño Mendoza, Juan Carlos Wills Ospina, Julio Roberto Salazar Perdomo*.

Posteriormente la mesa directiva de la Cámara de Representantes, dio reparto al proyecto a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, por corresponderle la competencia del asunto de conformidad con las Leyes 3ª y 5ª de 1992. Asimismo, ordenó su publicación en la *Gaceta del Congreso* número 1573 de 2024, donde obra el texto y su exposición de motivos.

Finalmente, una vez repartida a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la mesa directiva designó a las honorables Representantes *Juliana Aray Franco, Silvio José Carrasquilla, Jhon Fredy Núñez Ramos y Carlos Arturo Vallejo*, como ponentes del proyecto de ley para primer debate el pasado 28 de noviembre de 2024.

## II. OBJETO Y CONTENIDO

El presente proyecto de ley busca reconocer cada vez más el sacrificio que los miembros de nuestra fuerza pública y sus familias hacen por el pueblo colombiano durante su servicio activo; generando un alivio económico, mediante la creación de un incentivo en el pago del impuesto predial. Esta iniciativa responde a un acto de justicia social y gratitud hacia quienes han dedicado sus vidas a proteger a la ciudadanía y a salvaguardar las instituciones democráticas.

## III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El reconocimiento al servicio y sacrificio de los veteranos de la fuerza pública es una deuda moral que el Estado debe honrar. Estos hombres y mujeres han enfrentado riesgos extraordinarios durante su servicio, desde situaciones de combate hasta desplazamientos prolongados y exposición a condiciones extremas. Su labor ha sido fundamental para garantizar la seguridad y estabilidad del país, pero en su etapa de retiro, muchos de ellos enfrentan desafíos económicos y de salud que dificultan su bienestar. En este contexto, la reducción del impuesto predial se presenta como una medida tangible de agradecimiento y apoyo, reafirmando el compromiso del Estado con quienes han dedicado su vida al servicio público.

Además de reconocer su sacrificio, esta política tiene un impacto significativo en la calidad de vida de los veteranos. Al disminuir una carga tributaria importante como el impuesto predial, se libera una parte crucial de sus ingresos, permitiéndoles enfrentar de mejor manera los costos asociados con enfermedades, discapacidades adquiridas en el servicio o el desajuste entre sus pensiones y el costo de vida actual. Esta acción no solo beneficia

directamente a los veteranos, sino que también repercute positivamente en el bienestar de sus familias, muchas de las cuales dependen de estos ingresos para cubrir sus necesidades básicas.

Por último, esta medida se erige como un ejemplo de política pública con enfoque social. Reconocer y apoyar a los veteranos mediante un beneficio fiscal no solo enaltece su dignidad, sino que también refuerza la confianza en las instituciones estatales. Este tipo de iniciativas pueden ser replicadas para atender a otros grupos vulnerables que han contribuido significativamente al desarrollo nacional, fortaleciendo así el vínculo entre la ciudadanía y el Estado. Al hacerlo, se promueve un modelo de gestión pública que prioriza la equidad y la gratitud, incentivando un mayor compromiso y lealtad hacia el sistema democrático.

Estas acciones encuentran respaldo en experiencias internacionales donde los beneficios para veteranos han demostrado mejorar significativamente sus condiciones de vida y su integración social, como lo señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su informe sobre la reintegración de excombatientes (2010) y estudios de la Fundación Friedrich Ebert que destacan la importancia de estas medidas en el fortalecimiento del tejido social.

La implementación de un beneficio fiscal para los veteranos de la fuerza pública tiene implicaciones positivas que van más allá del individuo, impactando de manera significativa a sus familias y a las comunidades donde residen. Uno de los principales efectos **es el fortalecimiento del tejido social**. Al liberar recursos económicos mediante la reducción del impuesto predial, los veteranos pueden redirigir esos fondos hacia el consumo local o pequeñas inversiones, lo que dinamiza la economía de sus entornos y crea un círculo virtuoso que beneficia tanto a las familias como a las comunidades. Según el Banco Mundial, las políticas redistributivas que alivian cargas fiscales a poblaciones específicas tienden a estimular economías locales vulnerables y a generar mayores niveles de inclusión económica (Banco Mundial, 2018).

Además, esta medida contribuye a la **reconstrucción de la confianza institucional**. Al implementar políticas que reconocen el sacrificio de los veteranos, el Estado envía un mensaje claro sobre su compromiso con quienes han servido a la nación. Esto refuerza la percepción de que las instituciones públicas son justas y solidarias, fortaleciendo así la relación entre la ciudadanía y el gobierno. Un estudio de la Fundación Konrad Adenauer (2019) resalta que iniciativas de este tipo son clave para aumentar la legitimidad de los Estados en democracias emergentes, especialmente en contextos donde los sectores más afectados por el conflicto necesitan un reconocimiento tangible.

Por último, el beneficio fiscal tiene un impacto directo en el **bienestar familiar**. Al aliviar la carga tributaria, los veteranos pueden destinar más recursos a la educación, salud y calidad de

vida de sus familias. Esto no solo mejora sus condiciones materiales, sino que también garantiza un retiro más digno y menos angustioso para quienes enfrentan limitaciones económicas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010) ha destacado cómo los programas orientados a proteger los ingresos de poblaciones vulnerables generan efectos multiplicadores en el desarrollo humano, promoviendo sociedades más equitativas y cohesionadas.

En conjunto, estas implicaciones positivas fortalecen el tejido económico y social, revitalizan la confianza en las instituciones y elevan la calidad de vida de los beneficiarios, justificando plenamente la implementación de este beneficio fiscal.

La contraposición entre los beneficios de este proyecto de ley y sus posibles implicaciones negativas requiere un análisis equilibrado que reconozca tanto los desafíos como las oportunidades. Es innegable que la reducción del impuesto predial para los veteranos de la fuerza pública podría afectar temporalmente las finanzas de los municipios, especialmente aquellos que dependen en gran medida de este ingreso para financiar programas sociales e infraestructura local. Sin embargo, esta medida debe entenderse no como una simple exención fiscal, sino como una inversión social estratégica destinada a un grupo que ha jugado un papel fundamental en la historia y estabilidad del país.

Los veteranos representan mucho más que un colectivo social; son la base sobre la cual se construyen la paz y la seguridad nacional. Su labor en defensa del orden público, frecuentemente llevada a cabo en condiciones extremas, justifica un reconocimiento que vaya más allá de lo simbólico. En este contexto, el beneficio fiscal se convierte en un acto de reparación y gratitud del Estado hacia quienes han sacrificado su bienestar personal por el colectivo. Estudios como los realizados por la Fundación Ideas para la Paz (2021) destacan que las políticas de reconocimiento a sectores históricamente vinculados al conflicto fortalecen la percepción de justicia y cohesión social, elementos esenciales para la consolidación de la paz.

El valor tangible y simbólico de este beneficio puede superar los costos iniciales siempre que se diseñen mecanismos adecuados de compensación fiscal para los municipios. Una alternativa viable sería la implementación de incentivos desde el nivel nacional que equilibren la reducción de ingresos locales, como transferencias condicionadas o programas de cofinanciación. Experiencias internacionales, como las políticas fiscales en favor de veteranos en Estados Unidos y Reino Unido, han demostrado que este tipo de medidas no solo son sostenibles, sino que también generan retornos positivos a largo plazo en términos de estabilidad social y económica (Veterans Benefits Administration, 2020).

Además, es importante considerar el efecto multiplicador de este beneficio. Los recursos

liberados por la reducción del impuesto predial pueden reinvertirse en consumo local, dinamizando las economías regionales y, en última instancia, beneficiando a los mismos municipios. El Banco Mundial (2018) señala que las políticas que alivian cargas fiscales específicas tienen el potencial de reactivar economías locales, siempre que estén acompañadas de una estrategia de sostenibilidad fiscal.

En conclusión, aunque los costos iniciales de la medida pueden generar inquietudes, su impacto positivo en el reconocimiento social, la cohesión comunitaria y la economía local justifica plenamente su implementación. El diseño de mecanismos de compensación robustos permitirá mitigar los efectos negativos a corto plazo, asegurando que este proyecto no solo sea un acto de justicia hacia los veteranos, sino también una herramienta para promover el desarrollo y la estabilidad social del país.

Otorgar este beneficio no solo es un reconocimiento a los veteranos de la fuerza pública sino también un compromiso del Estado con los valores de gratitud, equidad y responsabilidad social. La implementación de este proyecto de ley debe ir acompañada de medidas claras que mitiguen los posibles impactos negativos, asegurando que se cumpla su propósito sin comprometer la estabilidad financiera de las entidades territoriales.

#### IV **NORMATIVIDAD RELACIONADA.**

- Constitución Política de Colombia, artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: Numeral 15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.

- Ley 14 de 1990, *por la cual se establece la distinción "Reservista de Honor", se crea el escalafón correspondiente y se dictan otras disposiciones.* Y su decreto reglamentario Decreto número 1073 de 1990.

- Ley 683 de 2001, *por la cual se establecen unos beneficios a favor de los veteranos sobrevivientes de la Guerra de Corea y el Conflicto con el Perú y se dictan otras disposiciones*

- Ley 1699 de 2013, *por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados, viudas, huérfanos o padres de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones,* donde se garantiza los derechos económicos, sociales y culturales de familiares o padres del personal miembro de la Fuerza Pública fallecido en servicio activo.

- Ley 1081 de 2006, *por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de los héroes de la Nación y a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.*

- Ley 1979 de 2019, *por medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.*

## V. IMPACTO FISCAL.

En Sentencia C-502 de 2007, la Corte Constitucional dejó claro la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, para que dichos proyectos de ley guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

*“El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada”.*

La Corte Constitucional establece que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

*“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre*

*la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda.”*

Por lo anterior, el impacto fiscal que se pueda generar con esta normatividad deberá estar de acuerdo con el marco fiscal a mediano plazo.

## VI. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

*“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:*

*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.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores (subrayado y negrita fuera de texto).*

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)."

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con la cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

### VIII. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a los Honorables Representantes miembros de la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate el **Proyecto de Ley número 244 de 2024 Cámara** "por medio del cual se crea un incentivo en el pago del impuesto predial a los veteranos de la fuerza pública".

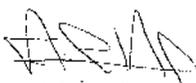
Atentamente,

  
JULIANA ARAY FRANCO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

  
JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS  
Representante a la Cámara  
Departamento de CITREP Caquetá-Huila

  
JULIANA ARAY FRANCO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

  
JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS  
Representante a la Cámara  
Departamento de CITREP  
Caquetá-Huila

  
SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

  
CARLOS ARTURO VALLEJO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Meta

  
SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

  
CARLOS ARTURO VALLEJO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Meta

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crea un incentivo en el pago del impuesto predial a los veteranos de la fuerza pública.

El Congreso de Colombia,  
DECRETA

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de la presente ley es reconocer el sacrificio que los miembros de la fuerza pública y sus familias hacen por el pueblo colombiano durante su periodo de servicio, generando un alivio económico; mediante la creación de un incentivo en el pago del impuesto predial a quien demuestre su calidad de veterano según definición contenida en el literal A, del artículo 2º, de la Ley 1979 de 2019.

**Artículo 2º.** Agregar el artículo 19 A, a la Ley 1979 de 2019, así:

**Artículo 19A.** Los municipios y distritos otorgarán un descuento del 15% adicional a los descuentos establecidos al pago del impuesto predial, por la administración municipal y/o distrital; este descuento, estará vigente solamente por el mismo periodo de tiempo de los demás descuentos autorizados por la administración municipal o distrital por pronto pago, y por un periodo de 10 años, a un solo inmueble en el territorio nacional propiedad del veterano.

**Parágrafo 1º.** Este beneficio se mantendrá siempre y cuando dicho inmueble no sea enajenado por parte del veterano, y el mismo no podrá trasladarse a otro inmueble.

**Parágrafo 2º.** El veterano deberá acreditar su condición ante la oficina de impuestos municipales o distritales, o ante la dependencia que desarrolle esta responsabilidad. Para tal fin, deberá adjuntar como mínimo: carta de solicitud, documentación emitida por la autoridad competente que lo acredite como veterano, certificado de la oficina de registro e instrumentos públicos de las propiedades que tenga a su nombre especificando matrículas inmobiliarias y ubicación de los inmuebles, y los demás que la administración municipal y/o distrital considere pertinentes.

**Parágrafo 3º.** Las autoridades municipales y/o distritales, habilitarán en su página web oficial, el listado de los veteranos beneficiados, junto con la matrícula inmobiliaria del predio beneficiado.

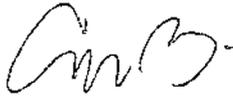
**Artículo 3º Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 12 de diciembre de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 364 de 2024 Cámara, "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN INCENTIVO EN EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL A LOS VETERANOS DE LA FUERZA PÚBLICA", suscrita por los Honorables Representantes JULIANA ARAY FRANCO, SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES, JHON PREDY NUÑEZ RAMOS, CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

**INFORME DE PONENCIA POSTIVA PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 364 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C, diciembre de 2024.

Doctora

**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

E. S. M.

**Referencia: Radicación de Ponencia Positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 364 de 2024 Cámara, por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.**

Honorable Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que han hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir Informe de Ponencia POSITIVA para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes de Colombia del Proyecto de Ley número 364 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.*

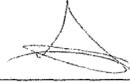
De los honorables Congressistas,



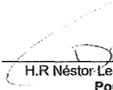
H.R. Etna Támara Argote Calderón  
Coordinadora Ponente



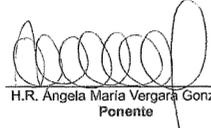
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero  
Coordinador Ponente



H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera  
Ponente



H.R. Néstor Leonardo Rico Rico  
Ponente



H.R. Angela María Vergara González  
Ponente



Karen Asthith Manrique Olarte  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
364 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia se desarrollará así:

- I. Antecedentes Legislativos del Proyecto de Ley.
- II. Contenido del Proyecto de Ley.
- III. Consideraciones de los autores.
- IV. Consideraciones de los ponentes.
- V. Impacto fiscal y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- VI. Conflicto de interés.
- VII. Proposición.
- VIII. Texto Propuesto.

**I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

El día 1º de octubre del 2024, los siguientes honorables Congressistas honorable Senador *Ferney Silva Idrobo*, honorable Senador *Paulino Riascos Riascos*, honorable Senadora *Aída Marina Quilcué Vivas*, honorable Representante *Óscar Rodrigo Campo Hurtado*, honorable Representante *Orlando Castillo Advíncula*, honorable Representante *Ermes Evelio Pete Vivas*, radicaron el presente proyecto de ley ante la secretaría general de la Cámara de Representantes.

El día 27 de noviembre de 2024, mediante oficio C.T.C.P.3.3.-511-2024C la Honorable Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Representantes designó como Coordinadores Ponentes a la honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón* y al honorable Representante *Jorge Hernán Bastidas Rosero*; como ponentes al honorable Representante *Álvaro Henry Monedero Rivera*, al honorable Representante *Néstor*

*Leonardo Rico Rico*, a la honorable Representante *Ángela María Vergara González* y a la honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte*.

## II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El presente Proyecto de ley contiene 4 artículos incluida la vigencia. Que a continuación se describen:

**Artículo 1º.** Extensión del Régimen especial en materia tributaria (ZESE), a los municipios PEDET y Zomac del departamento del Cauca.

**Artículo 2º.** Condiciones especiales de la ZESE Para los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, y ámbito de aplicación.

**Artículo 3º.** Modificación al Estatuto Tributario para la promoción de Infraestructura productiva en dichas zonas.

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Además, el proyecto radicado contempló, entre otros apartados, una consistente exposición de motivos. Argumentación que incluyó la descripción geográfica, demográfica, e histórica del departamento del Cauca, las expresiones del conflicto armado en el departamento del Cauca y su incidencia en el presente, la economía del departamento del Cauca (mostrando cifras de crecimiento económico, pobreza, dinámica empresarial, etc.), el marco legal sobre el régimen tributario que inciden actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y en los municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) interrelacionado con el impuesto sobre la renta y complementarios, el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” del 2016 y, una enunciación del Impacto fiscal del proyecto. A continuación se transcriben.

## III. CONSIDERACIONES DE LOS AUTORES

### Descripción del departamento del Cauca.

El departamento del Cauca, es uno de los treinta y dos departamentos de la República de Colombia. Se localiza en el suroeste del país y sus territorios hacen parte de las regiones Andina y Pacífica. Cuenta con una superficie 29.308 Km<sup>2</sup>, lo que representa el 2.56 % del territorio nacional. Su capital es la ciudad de Popayán y está dividido política y administrativamente en 42 municipios.

### Departamento del Cauca.

Capital	Popayán
Entidad	Departamento
Subdivisiones	42 municipios
Superficie	Puesto 13 en extensión a nivel nacional, representando el 2.56% del Territorio nacional
Total	29.308 Km <sup>2</sup>
Población (CNPV - 2019)	1'464.488 hab.
Densidad	49.97 hab/km <sup>2</sup>
Gentilicio	Caucano/a

En el Cauca se sitúa el nudo cordillerano andino del Macizo Colombiano. Allí nacen las cordilleras central y occidental de Colombia al igual que los dos grandes ríos interandinos colombianos, el Cauca y el Magdalena. Esto hace al departamento del Cauca una de las regiones con más fuentes de agua de Colombia y con mayor potencial para la generación de energía hidráulica. Los valles cálidos de los ríos Patía que desembocan en el océano Pacífico y del Cauca y la llanura del pacífico, cubierta de selva lluviosa tropical, completan las regiones naturales del departamento.

El Cauca limita al sur con los departamentos de Nariño y Putumayo, al oriente con el Huila, al norte con Valle del Cauca y Tolima, y al occidente con el Océano Pacífico. Está bañado por cinco grandes cuencas: Alto Cauca, Pacífico, Alto Magdalena, Patía y Caquetá.

**La cuenca del Alto Cauca:** está conformada por el río Cauca y sus afluentes, los ríos Palo, Guengué, Negro, Teta, Desbaratado, Quilichao, Mondomo, Ovejas, Pescador, Robles, Piedras, Sucio, Palacé, Cofre, Honda, Cajibío, Piendamó, Tunia, Molino, Timbío y Blanco.

**La cuenca del Pacífico:** está conformada principalmente por los ríos Guapi, Timbiquí, Saija y Micay.

**La cuenca del Alto Magdalena:** tiene como su principal fuente de drenaje al río Páez al que confluyen los ríos San Vicente, Moras, Ullucos, Negro y Negro de Narváez, y las quebradas Tóez, Símbola, Salado, Gualcar, Gallo, Macana, Honda y Totumo.

**La cuenca del Patía: está conformada por el río Patía y sus tributarios:** los ríos Guachinoco, Ismita, Bojoleo, El Guaba, Sambingo y Mayo.

**La cuenca del Caquetá:** está conformada principalmente por el río Caquetá, al cual confluyen los ríos Cusiyaco, Cascabelito, Verdeyaco, Mandiyaco, Fragua, Cascabel, Curiaco y Pacayaco.

**Población total:** 1'464.488 habitantes. Representa el 3,03% de la población nacional que es de 48'258.494.

**Distribución de la Población:** 545.902 (37,28%) Cabecera y 918.486 (62,72%) Centros Poblados y Rural Disperso; a nivel nacional el dato es de 36'424.653 (75,48%) y 11'833.841 (24,52 %) respectivamente. Con estos datos se evidencia que el Cauca es un departamento mayoritariamente rural.

Municipio	Población DANE	Área Km <sup>2</sup>
Popayán	318.059	464
Almaguer	18.449	224
Argelia	26.144	674
Balboa	21.108	329
Bolívar	38.048	717
Buenos Aires	31.436	410
Cajibío	42.014	526
Caldono	39.946	373
Caloto	30.181	303
Corinto	25.286	294
El Tambo	53.891	2.615
Florencia	5.202	56
Guachené	19.671	96

Municipio	Población DANE	Área Km <sup>2</sup>
Guapi	27.616	2.885
Inzá	28.879	685
Jambaló	17.841	252
La Sierra	10.749	203
La Vega	24.501	492
López de Micay	18.580	3.297
Mercaderes	22.688	640
Miranda	31.360	212
Morales	38.838	418
Padilla	9.937	68
Páez	45.776	1.599
Patía	36.848	723
Piamonte	8.811	1.162
Piendamó	40.818	171
Puerto Tejada	41.615	92
Puracé	17.272	783
Rosas	11.475	130
San Sebastián	10.948	389
Santander de Quilichao	110.445	3.009
Santa Rosa	5.339	444
Silvia	37.337	582
Sotará	13.939	449
Suárez	31.904	370
Sucre	9.489	128
Timbío	35.479	169
Timbiquí	26.100	2.002
Toribío	35.218	412
Totoró	24.558	384
Villa Rica	20.693	77
<b>TOTAL DEPARTAMENTO:</b>	<b>1.464.488</b>	

Fuente:

Dane. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

### El conflicto en el Cauca

La violencia en el Cauca genera un impacto negativo en su desarrollo económico al afectar la inversión, el turismo, la producción agrícola y generar costos adicionales en seguridad, lo que resalta la importancia de abordar de manera efectiva este problema mediante un diálogo entre las partes involucradas, para así fomentar el crecimiento y la estabilidad económica en la región.

El departamento ha sufrido afectaciones por el conflicto armado que ha devastado el país durante más de cinco décadas. Este conflicto, donde están involucradas las disidencias de las FARC, ELN, grupos paramilitares y las fuerzas del Estado, ha provocado desplazamientos masivos, violaciones de derechos humanos y una gran devastación socioeconómica.

### Datos históricos sobre los inicios del Conflicto Armado en el Cauca<sup>1</sup>

I. Finalizando el siglo XX, aparece el frente 60, con presencia en Argelia y con proyección al municipio costero de Guapi, igualmente, la columna móvil Jacobo Arenas, que actuaba entre los frentes

sexto y octavo.

II. La presencia histórica se completó al extremo noroccidental, en los límites con el Valle del Cauca, donde apareció el frente 30 con influencia en el río Naya. En esa región aparecieron también las estructuras Miller Perdomo y la Gabriel Galvis, ambas columnas móviles con presencia en esa área limítrofe.

III. Para la década de los 70 las cosas cambiaron, se ha documentado que el “boom cocalero” comenzó después que los *Cuerpos de Paz* llegaron a trabajar en sitios marginales de barrios y zonas rurales en municipios como Bolívar, al sur de la cordillera central caucana. “En Bolívar se tiene la cultura de mascar coca, por eso llegan los Cuerpos de Paz, se enseña de una forma disimulada y oculta a preparar la base de coca. En todo esto: El Morro, Lerma, (Bolívar, Cauca) empieza el narcotráfico en Colombia”, señala un testigo en ‘Crecer como un río’. A partir de ahí, los cultivos para uso ilícito se desbordaron, especialmente en el norte y la cordillera caucana, lo que cambió las formas de vida de las comunidades.

IV. Para finales de los 70, las FARC llevaron a cabo la séptima conferencia, y con ella, adoptaron una posición más ofensiva, acogieron las siglas EP, por Ejército del Pueblo, y establecieron un plan para consolidarse territorialmente en el país. Ese plan llevó a las FARC-EP a tratar de financiarse acorde a sus nuevos intereses. Camilo Echandía explica en ‘El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia’, que la coca jugó un papel protagónico en el crecimiento económico de la extinta guerrilla.

V. En 1978, llegó al norte del Cauca el frente sexto, que se convirtió en el bastión de esa guerrilla en el departamento. Antes de que acabara la década, surgió el frente octavo en El Tambo, en la región del Alto Patía. Después, entró en escena el frente 13, que se creó inicialmente en Caquetá y luego se desplazó hacia Santa Rosa, al sur del departamento.

VI. Las FARC-EP no fueron la única guerrilla que actuó en el departamento. Según el escritor Christian Gros, en el Cauca tuvieron presencia todas las guerrillas que había en Colombia durante la década de los 80. Esa situación se dio, entre otras cosas, porque el Cauca es una zona estratégica para recorrer el país entre el sur y el norte, y posee corredores naturales con salida a la costa Pacífica. A finales del siglo XX, en el departamento ya había presencia del EPL, el ELN y el M-19.

VII. Los grupos paramilitares desempeñaron un papel crucial en el conflicto armado en el Cauca, apoyando a los hacendados, enfrentándose a grupos subversivos y atacando a la población civil. En los años 80, la prensa de Popayán denunció la actividad de varios grupos paramilitares, incluyendo la Falange Bolívarista del Cauca, la Falange Caucana y Justiciera, Popayán Bella y Limpia, y la Alianza Anticomunista del Cauca.

<sup>1</sup> <https://web.comisiondelaverdad.co/especiales/norte-cordillera-cauca/contexto>.

html#:~:text=Seg%C3%BAAn%20e1%20escritor%20Christian%20Gros,la%20d%C3%A9cada%20de%20los%2080.

VIII. En 1991, ocurrió la masacre de El Nilo, donde paramilitares y miembros de la Policía de Santander de Quilichao asesinaron a 21 indígenas Nasa en Caloto. Un ex paramilitar reveló que la masacre fue ejecutada por hombres de Fidel Castaño, contactados por terratenientes para expulsar a los indígenas.

IX. A finales del siglo XX, surgió el Bloque Calima de las AUC en el Valle del Cauca. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica, narcotraficantes con vínculos con hacendados y la fuerza pública pidieron a los hermanos Castaño una franquicia de las AUC para combatir a las FARC-EP y al ELN. En 1999, 50 hombres provenientes de Urabá llegaron a Cartago, Valle del Cauca.

### **Períodos del conflicto armado y su incidencia**

El conflicto armado en el Cauca comenzó a intensificarse en las décadas de 1960 y 1970, con la aparición de grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Estos grupos se establecieron en áreas rurales y montañosas del Cauca, aprovechando la geografía para llevar a cabo operaciones militares y establecer bases de apoyo.

En las décadas de 1980 y 1990, el conflicto se intensificó aún más con la aparición de grupos paramilitares, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Estos grupos, en muchos casos, actuaron con la aquiescencia de sectores del Estado y terratenientes locales, con el objetivo de combatir a las guerrillas. Esta época se caracterizó por enfrentamientos violentos, masacres, desplazamientos forzados y graves violaciones a los derechos humanos.

Durante los años 2000, el conflicto continuó generando desplazamientos masivos de la población civil. Las comunidades indígenas y afrodescendientes del Cauca fueron especialmente vulnerables, enfrentando despojo de tierras, amenazas y violencia sistemática. Los cultivos ilícitos y la minería ilegal también se convirtieron en fuentes de financiación para los grupos armados, exacerbando la violencia y la criminalidad en la región.

En 2016, se firmó el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, lo que trajo un respiro temporal a muchas comunidades del Cauca. Sin embargo, la implementación del acuerdo ha sido desigual y la violencia no ha cesado por completo.

Nuevos grupos armados y disidencias de las FARC han surgido, continuando con actividades ilícitas y enfrentándose entre sí y con las fuerzas del Estado.

**El departamento del Cauca sigue enfrentando retos significativos para alcanzar una paz duradera y sostenible, requiriendo un compromiso continuo de todos los actores involucrados y una implementación efectiva de los acuerdos de paz.**

En lo que va del 2024, VerdadAbierta.com documenta en el Cauca 13 asesinatos de líderes sociales, tres asesinatos de excombatientes firmantes

del Acuerdo de Paz, cinco asesinatos de agentes de la Fuerza Pública, 2.000 personas desplazadas y más de 500 confinados como consecuencia de los enfrentamientos entre grupos armados y la Fuerza Pública en el departamento. Los hechos violentos han aumentado desde la suspensión del cese al fuego entre el Ejército Nacional y el EMC, pero el conflicto estaba encarnizado desde antes.

El observatorio de DD . HH y conflictividades de Indepaz describe la masacre como “el homicidio intencional y simultáneo de varias personas (3 o más) estado de indefensión y en iguales circunstancias de modo, tiempo y lugar”. En el Cauca han muerto 23 personas en siete masacres, ocurridas en diferentes zonas del departamento, al igual que varios atentados a estaciones de Policía como el que se llevó a cabo en el Comando de Policía el 7 de junio y el de Morales donde perdieron la vida dos policías además de millonarias pérdidas.

### **Homicidios y amenazas en el Cauca**

Según datos de Indepaz en el Cauca en lo que va de 2024 tenemos de 21 lideresas y líderes sociales asesinados, 17 firmantes del acuerdo Gobierno nacional-Farc con muerte violenta, 41 masacres en diversas poblaciones, y según la Defensoría del pueblo hay 13.000 habitantes en desplazamiento de comunidades, 20.600 habitantes confinados.

Las cifras del portal homicidios en Colombia refleja 843 homicidios en el 2023 y a junio de 2024 registra una tasa de 390.

Los habitantes y líderes sociales del departamento del Cauca son los principales objetivos en un territorio con un gran número de organizaciones y movimientos sociales, así como de presencia organizada de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas las cuales deben contar con las garantías plenas de participación social y política. En ese sentido, el número total de amenazas registradas en el Cauca, para el año 2023 es de 2.956 y hasta el 30 de abril del año 2024, la cifra es de 1.110.

Los actores armados: Columna ‘Jaime Martínez’, Columna ‘Dagoberto Ramos’, Columna ‘Carlos Patiño’, Segunda Marquetalia, ELN, EPL, Clan del Golfo, Autodefensas Gaitanistas de Colombia y el Frente 57 ‘Yair Bermúdez’, han generado una serie de violaciones a los DH y el DIH; para el 2023 la Unidad de Víctimas registró 30.912 víctimas registradas en el RUV, al 31 de marzo de 2024, habían sido incluidas 399 víctimas.

Los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, han sido permeados por las economías ilícitas y se cree que para el 2024 existen unas 20.000 hectáreas cultivadas con hoja de coca, lo cual es usado como fuente de recursos económicos para garantizar operatividad de los grupos armados; no obstante, persiste el esfuerzo Caucano por integrarse a la economía del país, por ejemplo, se ha logrado 95 mil hectáreas sembradas de café, generando 65.500 empleos rurales; 33 de los 42 municipios del departamento son cafeteros y el valor de su cosecha

anual se estima en 705 mil millones de pesos; de igual manera, existen cultivos de aguacate Hass y frutales, los cuales permitirían dinamizar la relación entre los productores agrícolas con las empresas de la agroindustria.

**Economía departamento del Cauca**

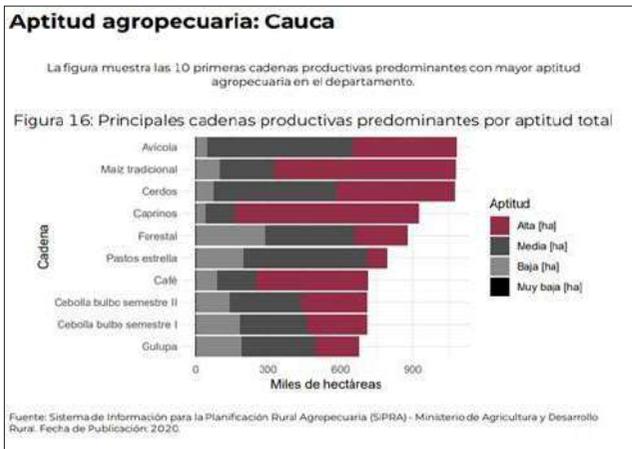
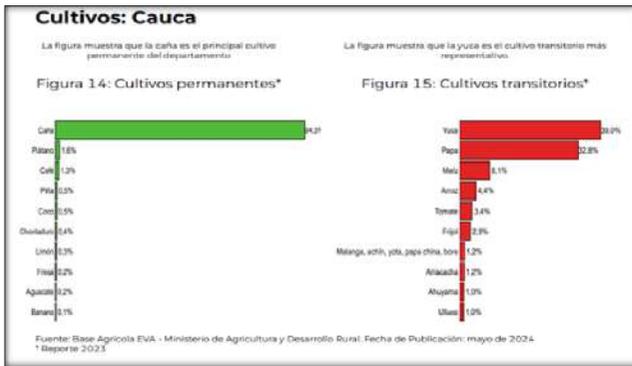
Su economía está basada principalmente en la producción agrícola, especialmente de fique, caña de azúcar, caña panelera, café, papa, maíz, yuca, frijol, tomate, mora y espárragos.

**Crecimiento Económico del Departamento.**

De acuerdo con el Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE) para el departamento del Cauca, se estimó el crecimiento económico para el mes de septiembre y octubre de 2023 en -1,2% y -0,8% en comparación con los niveles de septiembre y octubre de 2022. Con este resultado, se confirma que el enfriamiento de la actividad económica del departamento del Cauca se ha agudizado y se explica sobre todo por el panorama desfavorable que mantiene la industria departamental, la actividad empresarial, el turismo y el consumo de los hogares.

**Pobreza en el cauca:**

La figura compara la posición del departamento en el ranking nacional de pobreza multidimensional y muestra que en 2023 la incidencia fue de 15.8, lo que implicó una variación de -2.5 puntos frente al año anterior.



**Variables de Pobreza en el Cauca:**

El Cauca, tiene un PIB per capita del 1,8 %, per capita 2023(p) US\$4.201.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de privaciones por hogar según las variables utilizadas para calcular la incidencia de Pobreza Multidimensional. En 2023, el material inadecuado de pisos fue la variable con mayor mejora en el departamento, con una caída de 3.4 puntos porcentuales.

Cuadro 1: Privaciones por hogar según variable

Variable	Total 2022	Total 2023	Urbanas 2023	Rural 2023	Variación
Material inadecuado de pisos	18.0	15.5	1.1	25.4	-2.4
Sin acceso a fuente de agua mejorada	25.8	22.7	1.5	34.5	-3.1
Trabajo informal	88.0	86.1	75.4	92.0	-1.9
Bajo logro educativo	59.9	57.5	31.1	69.9	-2.4
Sin aseguramiento en salud	5.3	3.0	3.3	2.8	-2.3
Bareras de acceso a servicios de salud	3.1	1.3	2.1	0.6	-1.8
Inadecuada estimación de escalas	8.3	7.8	4.5	9.4	-0.5
Bareras a servicios para cuidado de la primera infancia	6.2	5.1	3.3	5.1	-1.1
Material inadecuado de paredes exteriores	3.5	3.3	5.4	2.1	-0.2
Hacinamiento crítico	3.8	3.6	4.7	3.0	-0.2
Desempeño de larga duración	14.7	14.6	11.1	14.3	-0.1
Inasistencia escolar	3.8	3.2	1.2	4.2	-0.6
Rezago escolar	22.5	23.2	20.8	24.5	0.7
Trabajo infantil	1.8	2.5	0.9	3.5	0.7
Analfabetismo	9.5	11.3	5.2	14.6	1.8

Fuente: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) - DANE. Fecha de Publicación: 19 de abril de 2024.

Es también muy importante la ganadería, y sus derivaciones de productos cárnicos y lácteos. Notable desarrollo ha tenido en los últimos tiempos la piscicultura. En la región del litoral Pacífico se encuentra una de las más grandes reservas forestales del país.

En la región del río Naya hay grandes reservas de oro, que en gran parte es explotado de manera ilegal y termina siendo fuente de dinero para los grupos subversivos y bandas criminales que dominan la zona, y en la Bota Caucana existen yacimientos petrolíferos.

Según la ONU, es uno de los departamentos que presenta mayores cultivos ilícitos de hoja de coca, materia prima para la producción de cocaína, lo que ha convertido a este departamento en uno de los más golpeados por el conflicto armado colombiano entre la fuerza pública, quienes buscan erradicar estos cultivos, y grupos armados al margen de la ley, quienes buscan el control de esta actividad ilícita. No obstante, por ser este departamento el de mayor población indígena en Colombia, estos cultivos de hoja de coca también son parte de las culturas aborígenes, quienes preparan sus ancestrales remedios y alimentos a base de este producto, cuyo cultivo es ilegal por orden del estado colombiano.

Según datos del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, los mayores porcentajes de NBI y miseria se presentan en la zona noroccidental del departamento. Municipios con mayor y menor NBI (en hogares): Güapi con 67,45%, Güachené con 3,91%. Municipios con mayor (en hogares): Timbiquí con 13,66%.

**Dinámica Empresarial Departamento del Cauca.**

De acuerdo con las cifras de la Cámara de Comercio de Comercio del Cauca, entre 2016 y 2023 se incrementó el número de empresas formales en 14% correspondiente a una tasa de crecimiento promedio anual del 2,0%. De esta manera, el

Stock de empresas del año 2016: 22.285 unidades productivas aumentaron a 25.300 unidades en el 2023.

El tejido empresarial del departamento del Cauca está compuesto en promedio por un 96,1% microempresas, pequeñas empresas un 2,9%, medianas 0,6% y grandes 0,4%. En cuanto a la densidad empresarial, se observa que para el departamento este índice es de 16,69%, es decir que por cada 1.000 habitantes el departamento tiene 16 empresas, cifra menor que el indicador para Colombia se mantienen en 31,2% en promedio.

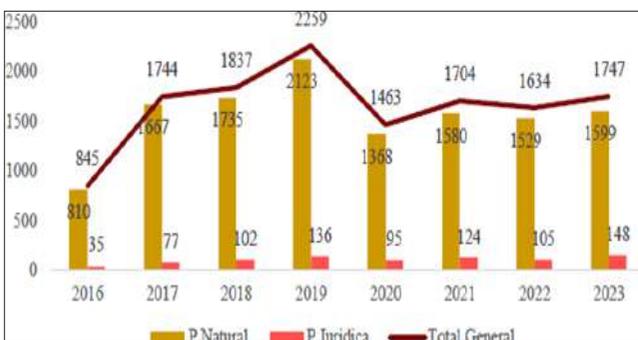
Tabla 3: Tamaño de las Empresas en el departamento del Cauca 2016-2023.

Año	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total General	Densidad Empresarial
2016	96,3%	2,8%	0,6%	0,3%	22.285	14,70
2017	96,7%	2,5%	0,5%	0,3%	24.472	16,14
2018	95,3%	3,6%	0,8%	0,4%	25.891	17,08
2019	96,5%	2,7%	0,5%	0,3%	26.935	17,77
2020	96,1%	2,9%	0,6%	0,3%	26.002	17,15
2021	96,1%	3,0%	0,5%	0,4%	27.677	18,26
2022	96,1%	3,0%	0,6%	0,3%	28.106	18,54
2023	95,7%	3,3%	0,6%	0,4%	25.300	16,69

**Fuente:** Elaboración con Datos de Registros Públicos, Cámara de Comercio del Cauca, enero 2024.

Realizando un comparativo entre las entradas y salidas de empresas, durante el periodo 2016 y 2023, se observa que entraron al mercado un total de 41.075 empresas y se cancelaron 13.233, a una tasa de salida promedio de 14%. Es decir, que por cada 100 empresas del tejido empresarial cancelan 14 empresas aproximadamente

Gráfico: Salida de empresas en el departamento del Cauca 2016-2023.



**Fuente:** Elaboración con Datos de Registros Públicos, Cámara de Comercio del Cauca, enero 2024.

En cuanto a la generación de empleo, el stock de empresas, evidencia comportamiento volátil a destacar durante el año 2018, donde se presentó un incremento equivalente al 619% en comparación al año anterior donde presentó un incremento de 44%. Lo anterior indica una generación de 21.800 empleos durante el año 2018. Sin embargo, para el año 2019 este presenta una caída del -11%, surgiendo una pérdida de 2.290 empleos en el departamento. Para los años posteriores, el empleo muestra una lenta recuperación del 6% entre el 2020 y 2023.

La salida de empresas implica una reducción en la oferta de bienes y servicios y una reducción en

el empleo. Durante el periodo 2016-2023, cerca del 98,2% de las empresas que cerraron generaban entre 1 y 4 empleos, por su parte el 1,1% contrataban entre 5 y 9 personas; el 0,7% restante contaba con un capital humano de más de 10 personas.

**Marco Legal**

Con el Decreto número 1650 de 2017 (Régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), se adiciona un artículo a la Parte 1 del Libro 1; la sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos números 2 y 3, al Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016. Dicho decreto contempló una tarifa del cero por ciento del impuesto sobre la renta y complementario de las nuevas sociedades, que sean micro y pequeñas empresas, que inicien sus actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) por los años 2017 a 2021.

Según el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, las nuevas sociedades, que sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), y que cumplan con los montos mínimos de inversión y de generación de empleo que defina el Gobierno nacional, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementario, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

a) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementario de las nuevas sociedades, que sean micro y empresas, que inicien sus actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) por los años 2017 a 2021, será del cero por ciento (0%); por los años 2022 a 2024 la tarifa será del veinticinco por ciento (25%) de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas; para los años 2025 a 2027 la tarifa será del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general; en adelante tributarán a la tarifa general.

b) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementario de las nuevas sociedades, que sean medianas y grandes empresas, que inicien sus actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), por los años 2017 a 2021, será del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementario para personas jurídicas o asimiladas; por los años 2022 a 2027 la tarifa será del setenta y cinco por ciento (75%) de la tarifa general, en adelante las nuevas grandes sociedades tributarán a la tarifa general.

Las Zonas Económicas Especiales (ZESE), se crearon con el fin de atraer inversión nacional y extranjera, contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y estimular el desarrollo en las regiones. Las Zonas Económica y Social Especial

están consagradas en el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, reglamentado por los Decreto número 2112 de 2019, Ley 2238 de 2022 y Ley 2240 de 2022.

El Gobierno nacional creó el Régimen Especial en Materia Tributaria Zona Económica y Social Especial (ZESE) para las ciudades de Armenia y Quibdó y los departamentos de la Guajira, Norte de Santander y Arauca, ciudades donde las empresas inscritas al beneficio durante el 2019 al 2022 podrán seguir gozando del beneficio, sin embargo no podrán seguir inscribiéndose después del 24 de mayo del 2022, de igual forma en el 2022 el gobierno amplió dicho beneficio para las ciudades de Buenaventura y Barrancabermeja quienes podrán inscribirse en el régimen durante el periodo del 8 de julio de 2022 hasta el 7 de julio del 2025.

Las personas que tienen o van a crear una empresa y están ubicadas en algunos de los sitios mencionados anteriormente pueden acceder al beneficio de tarifa especial en el Impuesto de Renta del cero por ciento (0%) por los primeros 5 años y del 50% de la tarifa general de renta durante los 5 años siguientes. Este beneficio aplica en 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 o documento equivalente los requisitos relacionados en el artículo 1.2.1.23.2.6 del Decreto número 2112 de noviembre de 2019.

Los requisitos que deben cumplir los beneficiarios del régimen tributario especial ZESE son:

- Demostrar aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario.
- Desarrollo de la actividad económica dentro del territorio de la ZESE.
- Demostrar que la mayor cantidad de sus ingresos provienen del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud.

El beneficio tributario del régimen especial ZESE no aplica a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, así como a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los municipios pertenecientes a los departamentos o ciudades del territorio Zese.

### **Consideraciones adicionales del presente proyecto de ley**

Téngase en cuenta que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el acuerdo Final).

El Acuerdo Final señala como eje central de la paz impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en las regiones afectadas por la carencia de una función pública eficaz y por los efectos del mismo conflicto armado interno. El Acuerdo Final, buscó la sustitución de cultivos de usos ilícito, estableciendo principios mediante los cuales se regirá, por ejemplo, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, tales como construcción conjunta participativa y concertada, enfoque diferencial de acuerdo con las condiciones de cada territorio y sustitución voluntaria, entre otros.

Mediante el Decreto Ley 893 de 2017, se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en dicho decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final. Cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas a las que se refiere el artículo 3° del citado decreto, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de las comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

Para el Cauca los municipios determinados como PDET fueron: Alto Patía y norte del cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldone, Caloto, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez, Toribio; dentro del pacífico medio, están Guapi, López y Timbiquí.

De otra parte, las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), son el conjunto de municipios que se han considerados como más afectados por el Conflicto Armado definidos conforme con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 y en cuya jurisdicción aplicarán las disposiciones establecidas en los artículos 235 al 237 de la misma ley y los reglamentos que se expidan.

En el caso del Cauca se establecieron como Zomac los siguientes municipios: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldone, Caloto, Corinto, El Tambo, Florencia, Guapi, Jambaló, López de Micay, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piamonte, Santander de Quilichao, Suarez, Timbiquí y Toribio.

El factor común entre los municipios PDET y Zomac, son la alta influencia el conflicto armado

interno, las economías ilegales, el cultivo de sustancias de uso ilícito, la desigualdad y la pobreza, situación que ha generado un rezago del desarrollo social y económico en el Cauca respecto al resto del país, verbigracia, la tasa de desempleo en el Cauca fue de 13.3% para el 2022, lo que demuestra que es urgente generar políticas públicas que permitan la inversión, la productividad, el empleo y el desarrollo de los habitantes del departamento, de tal manera que se cierren las brechas de desigualdad y de pobreza extrema.

Uno de las grandes dificultades que atraviesa el Cauca es la violencia, lo que sumado a la precaria infraestructura productiva al interior del departamento, especialmente en la mayoría de los municipios PDET y Zomac, propicia un desestímulo para el desarrollo empresarial y productivo del departamento, por lo cual no basta solamente impulsar la presencia de empresas al interior del departamento, sino que es necesario a partir de tal reconocimiento, impulsar alianzas productivas entre los campesinos, las organizaciones sociales, el Estado y las grandes empresas privadas que no estando situadas en los municipios o que deban salir por temas de violencia o de fuerza mayor, requieren de materia prima o de productos que autónomamente se den en las distintas comunidades.

Según se extrae del portal web del DNP, septiembre de 2023, “desde la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla con las Farc, el mecanismo de Obras por Impuestos ha permitido movilizar recursos por más de \$1,9 billones en las Zonas más Afectadas por el Conflicto (Zomac) y en municipios PDET”, no obstante, “el 85% de los recursos aprobados de la estrategia se concentran en el 20% de los municipios Zomac; mientras que de los 347 municipios en los que se pueden realizar proyectos de obras por impuestos, el 32% no han registrado proyectos y el 22% tan solo cuenta con un proyecto. De los municipios PDET, 28% no tiene proyectos y 27% tan solo cuenta con un proyecto”.

**En ese sentido, se propone la extensión de la figura de ZESE para los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, se promueve y se impulsa las Alianzas o Asociación Privadas Populares (APRIP) con apoyo estatal, que promueva la creación de un Plan Integral de Productividad (PIP), para lograr que el capital privado sea una fuente de impulso a la productividad del departamento, la generación de infraestructura productiva con apoyo del mecanismo de obras por impuestos y la generación de empleo y desarrollo, buscando aumentar la productividad, el empresarismo.**

### III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

#### A. Objeto del proyecto de ley.

Tiene dos objetivos concretos: (i) extender el ámbito de aplicación de la figura contemplada en el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (Zona Económica y Social Especial (ZESE) a municipios

PDET y Zomac del departamento del Cauca, así como (ii) habilitar una Infraestructura productiva la cual podrá realizarse bajo el esquema de alianzas y en asociación privadas populares (APRIP) pertenecientes a organizaciones campesinas, sociales o de base comunitaria, a través del Sena.

#### B. Definiciones

**Zona Económica y Social Especial (ZESE):** Es un régimen especial definido en la Ley 1955 de 2019. Tiene como finalidad atraer inversión nacional y extranjera, mejorar las condiciones de vida y generar empleo en los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca y las ciudades capitales de Armenia y Quibdó permitiendo a las sociedades comerciales constituidas en dichos territorios, un beneficio proporcional, temporal y gradualmente para disminuir la tarifa de retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta (DIAN, 02/03/2020)<sup>2</sup>. Más adelante se describirá con más detenimiento.

**Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac):** Establecidas por el Decreto número 1650 de octubre de 2017, el Gobierno nacional describió y acotó las Zonas del país que por décadas habían sido las más golpeadas por la violencia en Colombia y sobre las cuales se buscó acelerar su crecimiento, desarrollo y progreso. Para, permitir que se incentive la inversión otorgando beneficios tributarios para las empresas y nuevas sociedades que desarrollen su actividad económica y generen empleo en cualquiera de los 344 municipios seleccionados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) (DIAN, 2018)<sup>3</sup>. Más adelante se describirá con más detenimiento.

**Municipios PDET:** Creados mediante el Decreto número 893 del 2017, son aquellos municipios que se encuentran dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), estos programas se realizan como un instrumento de planificación y gestión que busca transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Siendo Cauca el departamento que más municipios PDTE tiene, 20. (Superintendencia de Industria y Comercio Sebastián Correa)<sup>4</sup>.

**Asociación privadas populares (APRIP):** Este concepto no está definido taxativamente ni jurídica ni gramaticalmente. Sin embargo, por analogía se

<sup>2</sup> <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/BlogDetails.aspx?DianId=8#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20ZESE%3F,tienen%20altas%20tasas%20de%20desempleo. DIAN- Consultado el día 4 de Diciembre del 2012 a las 16:12:01 - Colombia>

<sup>3</sup> <https://www.dian.gov.co/impuestos/Formalizacion-Tributaria/Paginas/Multisectorial.aspx#:~:text=ZOMACsu%20crecimiento%2C%20desarrollo%20y%20progreso. DIAN- Consultado el día 4 de Diciembre del 2012 a las 17:25:01 - Colombia>

<sup>4</sup> <https://www.sic.gov.co/ruta-pi/octubre-2021/pi-mas-alla/territorios-pdet-donde-aplican-las-tasas-preferenciales-de-registro-de-marcas-patentes-y-disenos-industriales#:~:text=Los%20Programas%20de%20Desarrollo%20con,que%20requieren%20estos%20170%20municipios. Superintendencia de Industria y Comercio- Sebastián Correa; Consultado el día 5 de Diciembre del 2012 a las 10:15:30 - Colombia>

infiere que se hace referencia a las asociaciones Público-Populares del artículo 1° del Decreto número 74 de 2024, el cual indica: las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria, los cuales se denominarán Asociaciones Público-Populares (APPO).

**Infraestructura Productiva:** Este concepto no está definido taxativamente ni jurídica ni gramaticalmente. Sin embargo, en el borrador del Decreto número 874 del 2024 del Departamento Nacional de Planeación se encuentra un concepto muy similar: Infraestructura Productiva Local. El cual hacía referencia al “conjunto de productos que fortalecen la generación, transformación o comercialización de bienes, servicios u obras en la economía local de una región. Incluye infraestructura de transporte, telecomunicaciones, turismo o producción agropecuaria”<sup>5</sup>. Por lo tanto, por analogía se podría indicar que este concepto dentro del artículo 3° del presente proyecto de ley direcciona y a punta es un mecanismo a través del cual se fortalezca la generación, transformación o comercialización de bienes, servicios para el cierre de brechas socioeconómicas en los municipios más afectados por la pobreza y la violencia.

Teniendo en cuenta estas definiciones, se procederá a realizar el ajuste correspondiente.

### **C. Acuerdo Final de Paz entre la FARC y el Estado Colombiano del 24 de noviembre de 2016**

El Acuerdo Final de Paz, firmado el 24 de noviembre de 2016, marcó un hito histórico en Colombia, ya que puso fin a más de 50 años de conflicto armado entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). Este acuerdo fue el resultado de varios años de negociaciones en La Habana, Cuba, que buscaron lograr una solución pacífica al conflicto interno más largo de América Latina. El acuerdo incluyó varios puntos fundamentales para la desmovilización de las FARC, el acceso a la justicia, la reparación de las víctimas y la participación política de los excombatientes.

Uno de los aspectos más significativos del acuerdo fue el compromiso de las FARC de deponer las armas y transformar su estructura en un partido político legal. Esto representó un cambio profundo, ya que la organización guerrillera dejó atrás su lucha armada y aceptó la competencia política en el marco de la democracia colombiana. A cambio, el Gobierno garantizó condiciones para que los excombatientes pudieran integrarse pacíficamente en la sociedad sin ser perseguidos judicialmente por delitos relacionados con el conflicto, siempre y cuando no fueran crímenes de lesa humanidad.

El acuerdo también incluyó un capítulo dedicado a las víctimas del conflicto, estableciendo mecanismos

para su reparación integral. Este componente fue esencial para promover la reconciliación, pues permitió que las víctimas fueran escuchadas y pudieran acceder a una justicia transicional que priorizó la verdad, la reparación y la no repetición, en lugar de una justicia penal punitiva tradicional. En este contexto, se crearon tribunales especiales, como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), encargada de juzgar los crímenes cometidos durante el conflicto.

En este sentido, uno de los pilares del acuerdo fue la implementación de un desarrollo rural integral que promoviera un modelo económico inclusivo y sostenible. Este componente se centró en generar oportunidades laborales a través de proyectos productivos que involucraran a las comunidades locales, especialmente en sectores como la agricultura, la agroindustria, y la infraestructura rural. La idea era reducir la dependencia de las economías ilícitas, como el narcotráfico, y fomentar actividades productivas legales que pudieran generar empleo y mejorar los ingresos de las familias rurales. Se incluyó un sistema de financiación de proyectos productivos y la creación de condiciones para el emprendimiento, favoreciendo a las pequeñas y medianas empresas.

**La economía popular** también fue un componente fundamental del acuerdo, particularmente en lo que respecta a la inclusión de los excombatientes en el mercado laboral. El acuerdo promovió la creación de espacios económicos que permitieran a los exguerrilleros reincorporarse a la vida civil mediante proyectos productivos comunitarios y cooperativas. La formación en habilidades laborales y la provisión de recursos para emprendimientos fueron medidas esenciales para que estos nuevos actores económicos pudieran integrarse en la sociedad civil, aportando al crecimiento de la economía popular y al desarrollo local. Este enfoque tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de los excombatientes, pero también fortalecer la economía en regiones históricamente olvidadas por el Estado.

Además, el acuerdo incluyó medidas para fortalecer la infraestructura en las zonas rurales, lo que favoreció el crecimiento de la productividad en estos territorios. La construcción de vías de acceso, la mejora de los sistemas de comunicación y el fomento de la tecnología agrícola fueron claves para garantizar que los pequeños productores pudieran acceder a los mercados y mejorar su competitividad. Este enfoque en la infraestructura no solo busca beneficiar a los campesinos, sino que también pretende impulsar el crecimiento de la economía local al crear empleos en la construcción y en actividades relacionadas con la transformación productiva.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones y los compromisos establecidos en el Acuerdo Final de Paz, la implementación de estos componentes económicos ha sido compleja. La inseguridad en algunas regiones, especialmente en aquellas donde los grupos armados ilegales siguen operando, ha

<sup>5</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Proyecto%20de%20decreto%20-%20Art%20100.pdf> Consultado el día 11 de diciembre del 2012 a las 10:24:01 - Colombia

dificultado el desarrollo económico y la atracción de inversión en estas zonas. Además, la falta de recursos y la lentitud en la ejecución de los proyectos productivos han limitado la creación de empleo formal en las áreas más afectadas por el conflicto. A pesar de estos desafíos, el acuerdo sigue siendo una herramienta clave para impulsar un modelo económico más inclusivo y productivo, que pueda generar oportunidades de empleo y mejorar la calidad de vida de las comunidades más vulnerables.

**El Acuerdo Final de Paz** no solo significó un avance en la resolución del conflicto armado, **sino también un cambio** en la estructura económica del país, con un enfoque claro hacia la inclusión social y económica, la productividad y la creación de empleo, particularmente en las regiones rurales.

**La implementación del acuerdo de paz ha sido lenta, con un avance del 3% entre 2022 y 2024<sup>6</sup>.** El acuerdo de paz en el Cauca enfrenta desafíos como la violencia, la desigualdad y la falta de implementación<sup>7</sup>:

*“Más allá de la firma del Acuerdo de Paz, su implementación continúa siendo un reto. Infiriendo en los limitantes productivos y en el marco del Acuerdo, es necesario promover el desarrollo económico y productivo local mediante el fomento de emprendimientos dinámicos, inclusivos y sustentables a partir de una integración institucional regional y nacional.*

*Asimismo, es imprescindible promover la igualdad de género, la diversidad y la inclusión mediante actividades que permitan concientizar sobre la importancia de la igualdad de género en todos los ámbitos de la sociedad, siendo una herramienta para la construcción de paz fundamentada en la tríada de justicia, equidad e igualdad.*

*Siendo necesario fomentar la confianza entre las organizaciones territoriales mediante trabajo colaborativo, en alianza con las ONG, instituciones privadas y el Estado.” (Leidy Alejandra Guaca Ijaji; mayo 3, 2024)<sup>8</sup>.*

**D. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).**

En concordancia y seguimiento con el Acuerdo Final, el Gobierno a través del Decreto número 893 del 2017, creó los programas con estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y los puntos 1.2 (Específicamente los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 8°, 9°):

*“Las disposiciones y ajustes normativos que*

<sup>6</sup> <https://www.defensoria.gov.co/-/implementaci%C3%B3n-del-acuerdo-final-de-paz-sigue-avanzando-a-paso-lento#:~:text=En%20t%C3%A9rminos%20reales%2C%20el%20avance%20de%20los%20otros%20planes.>

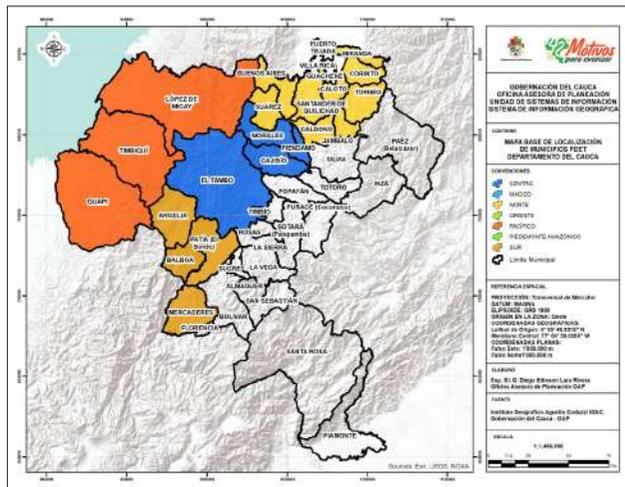
<sup>7</sup> <https://razonpublica.com/la-violencia-cauca-tras-acuerdo-paz/#:~:text=Un%20nuevo%20ciclo%20de%20violenciapampesinos%20cafeteros%20y%20campesinos%20cocaleros.>

<sup>8</sup> <https://elcuartomosquetero.com/que-ha-pasado-con-los-acuerdos-de-paz-en-el-cauca/#:~:text=Reflexiones%20que%20llegan%20desde%20los%20instituciones%20privadas%20y%20el%20Estado.>

*dicta el presente decreto ley otorgan valor normativo al punto 1.2 del Acuerdo Final al crear los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y definir su finalidad (artículos 1° y 2°); al definir las zonas priorizadas con PDET (artículo 3°); al establecer los Planes de Acción para la Transformación Regional en que se fundan los PDET y definir sus criterios (artículo 4°); además de reglamentar la participación de la ciudadanía en la formulación de los mencionados planes y programas (artículo 5°); al atender la vinculación de los PDET con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 6°); al encargar al Gobierno nacional definir el esquema de seguimiento y evaluación (artículo 8°) y también la responsabilidad para garantizar recursos para el diseño e implementación de los mencionados planes (artículo 9°).”.*

Para evaluar el grado de afectación derivado del conflicto en los municipios, se agruparon las variables en dos componentes principales. El primero se refiere a la intensidad de la confrontación armada, que abarca tanto las acciones de las Fuerzas Militares como las de los grupos al margen de la ley. El segundo componente se centra en las variables de victimización, e incluye indicadores como las tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo de tierras, desplazamiento forzado, víctimas de minas antipersona, desaparición forzada, y los asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras. Este enfoque integral captura tanto los efectos directos de la violencia como las consecuencias más amplias que ha dejado el conflicto en las comunidades.

En el caso del departamento del Cauca, de los 42 municipios, distribuidos en 5 provincias, 20 tienen Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): Argelia, Balboa, Buenos Aires, Bajibío, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez, Toribío, mientras que en el mismo Cauca pero dentro del pacífico medio están: Guapí, López de Micay y Timbiquí:



Fuente: Gobernación del Cauca - Oficina Asesora de Planeación - Esp. S.I.G. Diego Edinson Lara Rivera (2023). “Mapa base de localización de Municipios PDET departamento del Cauca”. Retomado de: <https://www.tangara.gov.co/wp-content/uploads/2023/12/CAUCA-MUNICIPIOS->



## G. Conclusiones.

Incluir los municipios PDET y ZOMAC del Cauca en el programa de Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE), establecido en el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, podría generar una serie de beneficios significativos para la región. El más relevante es el impulso al desarrollo económico local. Las ZESE están diseñadas para promover la inversión en zonas que han sido históricamente afectadas por la violencia, la pobreza o el aislamiento geográfico. Al integrar a los municipios caucanos en este programa, se ofrecerían incentivos fiscales, como exenciones en impuestos y contribuciones para las empresas que se instalen en estas zonas, lo que atraería inversiones tanto nacionales como internacionales.

Además, la inclusión de estos municipios como ZESE contribuiría a la creación de empleo formal en una región que enfrenta altos índices de desempleo y subempleo. La llegada de empresas beneficiadas por las políticas de exención tributaria fomentaría la apertura de nuevas fuentes de trabajo para los habitantes del Cauca, en especial en sectores clave como la agricultura, la agroindustria, el turismo y la manufactura. Esto sería una gran oportunidad para que los jóvenes y las poblaciones vulnerables accedan a empleos de calidad, mejorando su calidad de vida y reduciendo las brechas de desigualdad.

Otro beneficio de este proyecto de ley sería la promoción de la infraestructura de la región. Las ZESE incluyen incentivos para mejorar la infraestructura básica como carreteras, energía, y acceso a internet, lo que facilitaría tanto la movilidad de personas como de bienes y servicios. Este tipo de desarrollo infraestructural no solo beneficiaría a las empresas establecidas en estas zonas, sino que también mejoraría la calidad de vida de los habitantes de los municipios, impulsando la conectividad con otras partes del país y promoviendo el comercio y el turismo regional. Mientras que en paralelo impulsa la generación de infraestructura productiva con apoyo del mecanismo de obras por impuestos y la generación de empleo y desarrollo, buscando aumentar la productividad, el empresarismo.

Asimismo, la inclusión de los municipios caucanos en el programa de ZESE fortalecería la integración social y territorial del departamento. Muchas de las áreas rurales del Cauca han sido históricamente marginadas y carecen de las oportunidades que tienen las regiones más urbanizadas. Al ofrecer un marco de incentivos para el desarrollo económico y social, el programa ZESE ayudaría a reducir las disparidades regionales, promoviendo un crecimiento equilibrado y sostenible que beneficie a toda la población del Cauca, especialmente en sus zonas más apartadas.

Finalmente, esta iniciativa contribuiría a la consolidación de la paz en la región. El Cauca ha sido uno de los departamentos más afectados por el conflicto armado en Colombia, y las ZESE podrían jugar un papel clave en la construcción de

una paz duradera, ya que brindan oportunidades económicas a las comunidades que han sufrido las consecuencias del conflicto. La creación de empleos y el impulso a las empresas en estas zonas ayudaría a combatir la pobreza, la exclusión social y la violencia, fomentando la estabilidad y el bienestar de las familias caucanas.

## IV. IMPACTO FISCAL Y COMPATIBILIDAD CON EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Este proyecto de ley al ser una iniciativa tributaria, bajo el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, inicia su trámite en la Cámara de Representantes y es necesario el aval del Gobierno, toda vez que pretende cambiar las rentas nacionales (numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia al que se refiere el artículo 154 constitucional), so pena de inconstitucionalidad. Además, el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 obliga a todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios tener explícito su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y:

*“(…) deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. (...)” (artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003).*

En cumplimiento de dicho precepto, en esta sección se presentará un estimado del posible impacto fiscal del presente proyecto ley.

En primer lugar, se espera un aumento en la recaudación tributaria a largo plazo, a medida que las empresas atraídas por los incentivos fiscales generen mayores ingresos y se incrementen las actividades económicas. Aunque inicialmente los beneficios fiscales, como el descuento del impuesto de renta en ciertas actividades, puede reducir temporalmente la carga tributaria, pero la expansión de la base empresarial y la creación de nuevos empleos incrementarán la capacidad de recaudo indirecto a través de otros impuestos, como el de consumo y los impuestos municipales.

Un impacto fiscal positivo también provendría del efecto multiplicador que tiene el establecimiento de nuevas empresas y la reactivación de las existentes. Las ZESE en los municipios PDET y Zomac caucanos impulsarán la creación de cadenas de suministro y un mercado laboral más robusto, lo que se traduce en una mayor demanda de bienes y servicios, un mayor consumo interno y, por ende, mayores ingresos fiscales indirectos a través del

impuesto al valor agregado (IVA). Este efecto positivo, podría generar un círculo virtuoso, en el que la mayor actividad económica en el Cauca resultaría en un aumento sostenido de la recaudación tributaria.

La mejora en la infraestructura, incentivada por las ZESE dentro de los municipios PDET y Zomac, puede llevar a una mayor eficiencia en la economía regional y una reducción en los costos operativos de las empresas. Esto, a su vez, fomentaría un entorno empresarial más competitivo, lo que podría traducirse en una mayor inversión privada y en un aumento de las exportaciones, particularmente en sectores clave como la agricultura y la agroindustria. Este crecimiento no solo beneficiaría a los empresarios locales, sino que también podría diversificar las fuentes de ingresos fiscales para el gobierno, ya que las exportaciones pueden generar tributos adicionales a nivel nacional.

Sin embargo, es importante destacar que el impacto

fiscal no se limita a los beneficios directos que puedan generarse en términos de ingresos tributarios. El impulso al desarrollo económico y social que traería la inclusión de los municipios del Cauca en el programa ZESE también podría tener efectos indirectos en la reducción de los costos sociales asociados con la pobreza, la desigualdad y la violencia. Esto podría traducirse en una disminución de los gastos públicos relacionados con la asistencia social y la seguridad, lo cual representaría un ahorro fiscal adicional a largo plazo para el Estado.

Ahora bien, para realizar un análisis cuantitativo sobre el impacto fiscal de incluir los municipios PDET y ZOMAC del Cauca como Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE) según el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, es necesario contar con ciertas estimaciones y supuestos basados en datos generales y proyecciones sobre el impacto de incentivos fiscales, que se llevará a cabo en el transcurso de la presente iniciativa.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	CAMBIO
<p>Título: <i>“por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones”</i></p>	<p>Título: <i>“por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones”</i></p>	<p>No aplica</p>
<p><b>Artículo 1º.</b> El régimen especial en materia tributaria (ZESE) de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 es aplicable a los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto hacer aplicable el régimen especial en materia tributaria (ZESE) de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 en los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente ley.</p>	<p>Se especifica que el artículo 1º es el objeto, y se traslada la aplicación del régimen especial aplicable a los municipios PDET y Zomac al artículo 2º.</p>
<p><b>Artículo 2º.</b> Condiciones especiales de la ZESE para los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca. Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE de los municipios PDET y/o Zomac del departamento del Cauca dentro de los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, o aquellas existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen en las condiciones de la normatividad aplicable y vigente en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Condiciones especiales de la ZESE para los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca. <del>Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE de los municipios PDET y/o Zomac del departamento del Cauca dentro de los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, o aquellas existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen en las condiciones de la normatividad aplicable y vigente en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.</del></p>	<p>Se modifica toda vez que al ser la intención de aplicación del artículo 368 de la Ley 1955 de 2019 a los municipios PDET y Zomac del cauca sin modificar al artículo de la mencionada norma como tal, se propone que se agregué como párrafo a dicho artículo para evitar un conflicto de positivo legal y de los efectos de dicho artículo.</p>
	<p><b><u>Adiciónese al artículo 268 de la Ley 1955 del 2019 lo siguiente:</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo Séptimo: Extiéndanse los efectos del presente artículo a las sociedades comerciales que se constituyan en los municipios PDET y/o Zomac del departamento del Cauca, dentro de los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley _____, o aquellas existentes en dichos municipios que durante ese mismo término se acojan a este régimen conforme a las condiciones establecidas en el presente artículo.</u></b></p>	

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	CAMBIO
<p>En el evento en que las sociedades comerciales constituidas en los municipios PDET y/o Zomac del departamento del Cauca o las existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial, por motivos de orden público o de fuerza mayor, no puedan desarrollar sus actividades económicas y/o comerciales propias dentro de dichos territorios, podrán ser beneficiarias del descuento de hasta el 50% de la tarifa general de renta, en los términos del inciso cuarto del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, siempre que establezcan alianzas y contratos de compra, y/o comercialización, con término no inferior a un año, de productos o materias primas con organizaciones sociales, campesinas, comunitarias o populares pertenecientes a dichos municipios; para tales efectos el Gobierno nacional reglamentará el presente inciso.</p>	<p>En el evento en que las sociedades comerciales constituidas en los municipios PDET y/o Zomac del departamento del Cauca o las existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial, por motivos de orden público o de fuerza mayor, no puedan desarrollar sus actividades económicas y/o comerciales propias dentro de dichos territorios, podrán ser beneficiarias del descuento de hasta el 50% de la tarifa general de renta, en los términos del inciso cuarto del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 <b>de este artículo</b>, siempre que establezcan alianzas y contratos de compra, y/o comercialización, con un término no inferior a un año, de productos o materias primas con organizaciones sociales, campesinas, comunitarias o populares pertenecientes a dichos municipios; para tales efectos el Gobierno nacional reglamentará <b>el presente inciso el presente parágrafo.</b></p>	
<p><b>Artículo 3º.</b> Adiciónese como inciso tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, lo siguiente:</p> <p>En los casos de infraestructura productiva, estas podrán realizarse bajo el esquema de alianzas y en asociación privadas populares (APRIP), estas últimas pertenecientes a organizaciones campesinas, sociales o de base comunitaria. Para el efecto, el Estado a través del Sena o mediante convenios con instituciones de educación superior, deberá implementar con tales organizaciones un plan integral de productividad (PIP), en el que se defina el tipo de proyecto a desarrollar, y en el que se garantice la operatividad y sostenibilidad del respectivo proyecto productivo.</p>	<p><b>Artículo 3º. <u>Facultad de las asociaciones público-populares para desarrollar Obras por Impuestos.</u></b> Adiciónese como inciso tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, lo siguiente:</p> <p>En los casos de infraestructura productiva, estas podrán realizarse bajo el esquema de alianzas y en asociación privadas populares (APRIP), estas últimas pertenecientes a organizaciones campesinas, sociales o de base comunitaria</p> <p><b><u>Las Obras por Impuestos del presente artículo, podrán realizarse bajo el esquema de Asociaciones Público-Populares a las que se refiere el Decreto número 874 del 2024 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.</u></b> Para el efecto <b>ello</b>, el Estado a través del Sena o mediante convenios con instituciones de educación superior, <b>deberá estar facultado para</b> implementar con tales organizaciones <b>los actores de la Economía Popular que realizan la mencionada Asociación Público-Popular</b> un plan integral de productividad (PIP), en el que se defina el tipo de proyecto a desarrollar, y en el que se busque garantizar la operatividad y sostenibilidad del respectivo proyecto productivo.</p>	<p>Se especifica que el artículo 3º versa sobre la facultad de las asociaciones público-populares para desarrollar Obras por Impuestos. Esto, por unidad de materia con el artículo 800-1 del Estatuto Tributario. Ya que el inciso a agregarle debe guardar proporción con las Obras por Impuestos. Además que el concepto de asociación privadas populares no existe taxativamente o gramaticalmente y por lo mismo se hace analogía al concepto Asociaciones Público-Populares del Decreto número 874 de 2024.</p> <p>También, se deja como facultativo que el Estado pueda implementar con los actores de la Economía Popular un plan integral de productividad ya que de ser un imperativo, podría caer en extralimitación de las funciones del Sena o de las Instituciones de Educación Superior</p>
<p><b>Artículo 4º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p><b>Artículo 4º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>El título del artículo se coloca en minúscula y se agrega la derogatoria a las disposiciones que le sean contrarias.</p>

## VI. CONFLICTO DE INTERÉS

En virtud del artículo 3º de la Ley 2003 del 19 noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, en el cual se establece la obligación al autor de la iniciativa legislativa de presentar en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias en las que se pueda generar un conflicto de interés de los y las Congresistas de la República de Colombia para la discusión y votación del proyecto de ley, se plasma expresamente que:

*El presente proyecto de ley NO genera conflictos de interés, puesto que, no posee beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional como lo es este proyecto de ley, en la cual ningún congresista o tercero relacionado con ellos y ella, obtendrá un beneficio particular, actual o directo.*

Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés.

[...] “Cuándo el congresista participe, discuta, vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores”

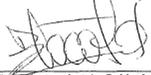
Sobre la violación al régimen del conflicto de intereses por parte de los Congresistas de la República, el Consejo de Estado en Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019 estableció que:

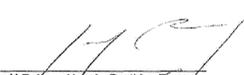
“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo 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”.

## VII. PROPOSICIÓN

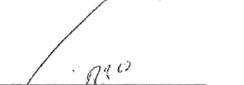
Por lo anteriormente expuesto, y en cumplimiento de la iniciativa legislativa con los requisitos constitucionales, nos permitimos proponer a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley PL número 364 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se incluye a los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.*

De los Honorables Congresistas.

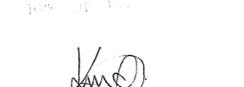
  
H.R. Elna Tamara Argote Calderón  
Coordinadora Ponente

  
H.R. Jorge Hernán Bastidas-Roseyo  
Coordinador Ponente

  
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera  
Ponente

  
H.R. Néstor Leonardo Rico Rico  
Ponente

  
H.R. Ángela María Vergara González  
Ponente

  
Karen Astith Manrique Olarte  
Ponente

## VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2024 CÁMARA.

*por medio de la cual se incluye a los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la Zona*

*Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto hacer aplicable el régimen especial en materia tributaria (ZESE) de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 en los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente ley.

**Artículo 2º.** Condiciones especiales de la ZESE para los municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca. Adiciónese al artículo 268 de la Ley 1955 del 2019 lo siguiente:

Parágrafo Séptimo: Extiéndanse los efectos del presente artículo a las sociedades comerciales que se constituyan en los Municipios PDET y/o Zomac del departamento del Cauca, dentro de los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley \_\_\_\_\_, o aquellas existentes en dichos municipios que durante ese mismo término se acojan a este régimen conforme a las condiciones establecidas en el presente artículo.

En el evento en que las sociedades comerciales constituidas en los municipios PDET y/o Zomac del departamento del Cauca o las existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial, por motivos de orden público o de fuerza mayor, no puedan desarrollar sus actividades económicas y/o comerciales propias dentro de dichos territorios, podrán ser beneficiarias del descuento de hasta el 50% de la tarifa general de renta, en los términos del inciso cuarto de este artículo, siempre que establezcan alianzas y contratos de compra, y/o comercialización, con un término no inferior a un año, de productos o materias primas con organizaciones sociales, campesinas, comunitarias o populares pertenecientes a dichos municipios; para tales efectos el Gobierno nacional reglamentará el presente parágrafo.

**Artículo 3º.** Facultad de las asociaciones público-populares para desarrollar Obras por Impuestos. Adiciónese como inciso tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, lo siguiente:

Las Obras por Impuestos del presente artículo, podrán realizarse bajo el esquema de Asociaciones Público-Populares a las que se refiere el Decreto número 874 del 2024 o normal que le modifique, adicione o sustituya. Para esto, el Estado a través del Sena o mediante convenios con instituciones de educación superior, estará facultado para implementar con los actores de la Economía Popular que realizan la mencionada Asociación Público-Popular un plan integral de productividad (PIP), en el que se defina el tipo de proyecto a desarrollar, y en el que se busque garantizar la operatividad y sostenibilidad del respectivo proyecto productivo.

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a

partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

H.R. Etna Támara Argote Calderón
Coordinadora Ponente

H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero
Coordinador Ponente

H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera
Ponente

H.R. Néstor Leonardo Rico Rico
Ponente

Bogotá D.C., 12 de diciembre de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 364 de 2024 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCLUYE A LOS MUNICIPIOS PDET Y ZOMAC DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE), SE PROMUEVE EL ENCADENAMIENTO Y LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por los Honorables Representantes JORGE HERNÁN BASTIDAS, ROSERO ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN, ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA, NÉSTOR LEONARDO RICO RICO, ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ, KAREN ASTRIITH MANRIQUE OLARTE, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

H.R. Ángela María Vergara González
Ponente

Karen Astriith Manrique Olarte
Ponente

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 38 - Miércoles, 12 de febrero de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate y articulado al Proyecto de Ley número 230 de 2024 Cámara, por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones..... 1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 244 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea un incentivo en el pago del impuesto predial a los veteranos de la fuerza pública..... 9
Informe de ponencia postiva, pliego de modificaciones para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 364 de 2024 Cámara, por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y Zomac del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones..... 14