



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 193

Bogotá, D. C., viernes, 27 de abril de 2018

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 067 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se crean las Zonas Económicas Especiales (ZEE), del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, en el marco de la Alianza del Pacífico y se dictan otras disposiciones.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174, 175 y 176 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, presentamos Ponencia Favorable para primer debate al **Proyecto de ley número 067 de 2017 Cámara**, *por medio del cual se crean las Zonas Económicas Especiales (ZEE), del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, en el marco de la Alianza del Pacífico y se dictan otras disposiciones.*

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley objeto de estudio corresponde a una iniciativa presentada por los honorables Senadores Roosevelt Rodríguez, Édinson Delgado Ruiz, Jorge Iván Ospina, Javier Mauricio Delgado, Susana Correa Borrero, Roy Leonardo Barreras, Carlos Fernando Motoa y Jimmy Chamorro; y los Honorables Representantes a la Cámara Jorge Eliécer Tamayo, Elbert Díaz Lozano, Fabio Alonso Arroyave, Rafael Eduardo Palaú, Nancy Denisse Castillo, Ana Cristina Paz, Guillermina Bravo Montaña, Heriberto Sanabria, Hernán Sinisterra Valencia, Jose Luis Pérez, Carlos Abraham Jiménez, Álvaro López y Carlos Alberto Cuero, la cual fue radicada en la Secretaría General de

la Cámara de Representantes, el día 3 de agosto de 2017; el proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 667 de 2017. Remitido a la Comisión Tercera de la Cámara, en donde la Mesa Directiva designó como ponentes para primer debate a los Honorables Representantes a la Cámara Jack Housni Jaller, León Darío Ramírez y Euler Aldemar Martínez.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Necesidad de homologación incentivos para traer inversión

Desde hace décadas, la localización de las zonas económicas especiales sobre los puertos del Pacífico ha sido de especial importancia para el dinamismo de los principales escenarios del comercio internacional.

Primero Hong Kong y Singapur y luego en la década de los ochenta y noventa se crearon 14 zonas económicas especiales sobre los principales puertos de la República Popular de China que hoy representan más del 80% de sus exportaciones.

Esta experiencia fue aplicada luego en otros países de la cuenca del Pacífico asiático, entre ellos Corea, Malasia, Tailandia y últimamente Vietnam, con cerca de 200 zonas económicas especiales.

De acuerdo con el World Investment Report de 2017, los países de Latinoamérica y Caribe han venido perdiendo participación en la captación de flujos internacionales mundiales en los últimos años, pasando del 12,8% en el 2014 a 8,13% en 2016.

Los países de Alianza Pacífico concentraron en 2016 el 41% de la inversión extranjera directa que recibe la región con U\$58.461 millones, presentando una caída de 18% frente a 2014.

Ante este panorama, los Presidentes de los cuatro países se han propuesto revertir este fenómeno, promoviendo las ventajas que ofrecen las cuatro economías en conjunto, pero sobre todo, buscando instrumentos modernos, flexibles y altamente atractivos para captar mayores flujos de inversión, especialmente de Asia Pacífico.

En la pasada Cumbre Presidencial de Alianza del Pacífico, realizada en Cali el 29 y 30 de junio, los presidentes ratificaron la importancia de homologar los mecanismos de atracción de inversión entre los países miembros.

Así mismo, los socios comerciales de este acuerdo han expedido modernas legislaciones que otorgan incentivos de última generación a sus zonas económicas especiales, localizadas sobre sus puertos en el océano Pacífico, o en corredores bioceánicos, para que sirvan de escenarios en la relocalización de empresas asiáticas en los países de la Alianza.

En el caso de México, el 31 de mayo de 2016, el Presidente Peña Nieto, con el apoyo del gobierno Federal y gobiernos locales, se crea la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, con un marco jurídico que incluye el reglamento de la Ley Federal, Leyes Estatales, Convenios de Coordinación, pero lo más importante, crea la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE).

Esta entidad tendrá a su cargo la planeación, promoción, regulación y supervisión de estas zonas, así como la asignación y aprobación de los proyectos. Este mecanismo tiene por objeto el desarrollo de las regiones más deprimidas del sur de México, pero a su vez las de mayor potencial de crecimiento en los próximos años.

La nueva ley permite gozar de este régimen las áreas de los puertos en el Pacífico de Lázaro-Cárdenas y Salina-Cruz desde el cual partirá el corredor bioceánico que comunicará mediante un tren de alta velocidad y una autopista moderna a tan solo 300 kilómetros con el puerto de Coatzacoalcos en el océano Atlántico y su correspondiente zona económica especial.

Es por ello que se ha definido un gran paquete de inversión en infraestructura que contempla 95 proyectos en los próximos 10 años por US\$5.134 millones, de los cuales 72 corresponderán a transporte y logística y 23 a energía y agua, con un componente importante de inversión pública.

Entre los incentivos que plantea México no solo están los beneficios aduaneros y de IVA, sino que da un beneficio de renta (ICR) del 100% en los primeros 10 años y 50% en los siguientes 5 años, sumado a beneficios en materia de seguridad social y exención del pago de derechos por aprovechamiento de inmuebles¹.

¹ Ley DOF 01-06-2016 (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales). *Diario Oficial* de la Federación. Ciudad de México, 1° de junio de 2016.

Además, se prevé la creación de la ventanilla única para procedimientos de comercio exterior y un ambicioso programa de parques industriales y logísticos.

A su vez el gobierno de **Perú**, el 3 de junio de 2016, tan solo 3 días después que México, anunció una reforma a su actual legislación y lanza la figura de Zonas Especiales de Desarrollo Económico y se compromete a promover y realizar inversiones para mejorar el sector portuario y aeroportuario, así como el impulso de grandes proyectos tanto públicos como privados que permitan un entorno más competitivo para el desarrollo industrial del Perú.

Esas zonas contarán con un paquete de incentivos que incluye un beneficio de 0% de renta y de impuestos municipales hasta el año 2042, además de beneficios aduaneros y de IVA².

En tanto **Chile** cuenta con dos zonas económicas muy grandes que son Iquique y Punta Arenas, las cuales se crearon para desarrollar territorios específicos y hoy cuentan ya con 3.500 usuarios. Este mecanismo ofrece del Impuesto a la Renta de Primera Categoría (impuesto a las utilidades) y del Impuesto a las Ventas y Servicios (IVA), por las ventas y servicios, además de los beneficios tradicionales a nivel aduanero, por ser consideradas zonas extraterritoriales³.

Un caso que es importante mencionar es el de nuestro país vecino **Panamá**, cuyo desarrollo reciente ha estado centrado en la ampliación del Canal de Panamá.

A un año de su ampliación, se evidencia el impacto que ha tenido no sólo a nivel de tráfico portuario sino de atracción de nuevos proyectos principalmente de logística, servicios y tecnología que están llegando tanto a la Zona Panamá Pacífico como a sus más de 20 zonas francas y zonas económicas especiales, como el megaproyecto de Panamá Pacífico, gracias a su infraestructura portuaria y aeroportuaria de talla mundial, a la garantía de estabilidad jurídica para los inversionistas e incentivos de orden fiscal, laboral, migratorio y aduanero.

En **Costa Rica**, las zonas francas han sido un factor decisivo para su desarrollo, ya que les han insertase efectivamente en las cadenas globales de valor con productos y servicios de alto valor tecnológico.

En el 2010, homologó la Ley de Zonas Francas creando el mejor paquete de incentivos y beneficios de América Latina, otorgando a los proyectos que se creen sobre todo el país, incluyendo en el pacífico y en especial en las regiones lejos de la

² Ley 30446. Diario Oficial El Peruano. Lima, Perú. 3 de junio de 2016.

³ Decreto con Fuerza de Ley número 2. *Diario Oficial* de la República de Chile. Santiago, Chile. 10 de agosto de 2001.

capital un impuesto de renta del 0% los primeros 12 años y del 50% por los siguientes 6 años.

Buenaventura ya cuenta con una ley que la declara una de las Zonas Especiales Económicas de Exportación, la Ley 677 del 3 de agosto del año 2001. Sin embargo esta norma que ya lleva 15 años de vigencia, junto a otras normas deberían ser homologadas de acuerdo con las recientes medidas expedidas por nuestros socios de Alianza del Pacífico, en cuanto al puerto de Buenaventura se refiere, debido a sus bajos impactos sociales, económicos y de reinversión, para que los cuatro países de la Alianza del Pacífico tengan una legislación homogénea que les permita promover de manera conjunta las nuevas inversiones, en especial las provenientes del sudeste asiático en sus puertos sobre el océano Pacífico.

Colombia necesita urgentemente desarrollar a Buenaventura por dos razones:

En primer lugar, las grandes exportaciones de manufacturas se realizan hoy en ciudades sobre los puertos, para reducir así los costos logísticos y de infraestructura, que, en el caso de Colombia, debido a su geografía montañosa, son uno de los más altos de América Latina.

Por otra parte, el Distrito de Buenaventura requiere de manera urgente y prioritaria, el apoyo del país para desarrollarse y atraer a su municipio proyectos de clase mundial en manufactura, logística, industria y servicios, con idénticos incentivos que recientemente han sido brindados a los grandes puertos del Pacífico de nuestros socios de la Alianza, los cuales son al mismo tiempo la competencia objetiva de Buenaventura.

La actualización de esta ley podrá cambiar la historia del Distrito de Buenaventura y la inserción de Colombia en la cuenca del Pacífico.

Este proyecto que se ha elaborado partiendo del cuidadoso análisis de los mecanismos utilizados actualmente por países sobre el Pacífico latinoamericano para atraer inversión, pero de ninguna manera de pretender ofrecer cosas excepcionales frente a nuestros socios comerciales. Lo que busca la modificación de la ley es una verdadera nivelación con los incentivos ofrecidos por otros mercados, que es lo mínimo que necesita el Distrito de Buenaventura para ofrecer oportunidades de inversión, empleo y generación de riqueza.

El régimen vigente de ZEE tiene como objetivo atraer nuevas inversiones y fortalecer el proceso exportador del país en municipios de frontera con condiciones de vulnerabilidad y debilidad social y económica. Siendo la estrategia del Gobierno, la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado, y reconociendo con ello el papel preponderante de los agentes del sector privado en el proceso de transformación productiva.

A la fecha, no se ha cumplido su objetivo y es por ello que el Distrito de Buenaventura necesita de un impulso importante para mejorar su economía a través de la generación de empleo de calidad y nuevas inversiones, pero también para potenciar el desarrollo del comercio exterior del país.

El nuevo proyecto de ley, permite que se establezcan Zonas Económicas Especiales en cualquier lugar dentro del Distrito de Buenaventura, las cuales serán solicitadas por gestores de los nuevos proyectos bajo condiciones especiales y bajo el procedimiento que se prevé en el proyecto de ley y que serán aprobadas por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Los principales elementos que contiene el proyecto de ley son:

a) **Impuesto sobre la renta**

En efecto, los países latinoamericanos en los últimos años, han mejorado sus incentivos de atracción de inversión extranjera en el Pacífico latinoamericano. En materia de impuesto sobre la renta, que es el principal incentivo en los regímenes de zonas francas y zonas económicas especiales, Colombia es el país que presenta la tasa más alta dentro de su régimen de zonas francas entre los países de la Alianza del Pacífico, por lo que no es competitivo para la atracción de inversión extranjera.

Por lo anterior, Colombia debe contar con un incentivo en materia de renta tan competitivo como el mejor incentivo entre los países del Pacífico latinoamericano. En este sentido se propone equiparar el incentivo de Colombia con el de Costa Rica, que ofrece la exención por la mayor cantidad de tiempo y en las mejores condiciones -no dependiendo del tipo de empresa como en Panamá o hasta un año determinado como en Perú-, por lo que sugerimos que el incentivo sea una exención total del pago del impuesto sobre la renta por doce (12) años y una exención del cincuenta por ciento por seis (6) años adicionales.

Además, debe extenderse esta exención a los dividendos o participaciones pagados o abonados en cuenta a las personas jurídicas o naturales nacionales o extranjeras que sean socios o accionistas de la persona jurídica calificada como usuario industrial de la Zona Económica Especial durante los primeros doce (12) años, de lo contrario la exoneración sería teórica.

b) **Otros incentivos fiscales**

En materia de otros incentivos fiscales, el régimen de zonas francas de Colombia únicamente contemplaba incentivos en materia de IVA y arancel, mientras que las legislaciones de otros países contemplan también un paquete de estímulos fiscales atractivos para la atracción de inversión y la creación de empleos.

Por ejemplo, México ofrece incentivos sobre el pago de aportes a seguridad social para las empresas otorgando créditos fiscales en cuotas

patronales del componente de salud del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) del 50% por los primeros diez (10) años y del 25% por los siguientes cinco (5) años y exención del pago de derechos por aprovechamiento de inmuebles de la Federación.

Por su parte Panamá ofrece, a ciertas empresas de industrias determinadas por la ley, la exoneración de “todo impuesto directo e indirecto, contribuciones, tasas, derechos y gravámenes nacionales”⁴.

Perú ofrece una “exención total de impuestos de renta, así como de todo impuesto, tasa, aportación y contribución tanto del gobierno central como municipal”.

La legislación de Costa Rica cuenta con una lista de incentivos fiscales adicionales que ofrece a las empresas instaladas en zonas francas, entre los cuales se encuentran las siguientes exenciones al pago de tributos y derechos consulares⁵ sobre: i) la importación de bienes; ii) la importación de vehículos automotores necesarios para la operación de la empresa; iii) la importación de combustibles aceites y lubricantes requeridos para la operación de las empresas, cuando no se produzcan en el país en la cantidad y oportunidad necesarias; iv) la exportación o reexportación de productos; v) el impuesto territorial y el impuesto de traspaso de bienes inmuebles por un periodo de diez años; vi) las remesas al extranjero; vii) patentes municipales o tributos por un periodo de diez (10) años; viii) importación y exportación de muestras comerciales e industriales.

Adicionalmente, la legislación costarricense cuenta con las siguientes facilidades: i) las empresas podrán realizar toda clase de actos o contratos en moneda extranjera⁶; ii) una bonificación del diez (10) por ciento de la suma pagada por salarios durante el año inmediatamente anterior otorgado por cinco años, a aquellas empresas que se establezcan en las zonas francas ubicadas en las zonas de “menor desarrollo relativo”, según la calificación del Ministerio de Comercio Exterior⁷; iii) beneficios adicionales que extienden la exención al impuesto sobre la renta, según la reinversión de las empresas en el país⁸.

Es esta última legislación la que ha servido de inspiración para el proyecto de ley, que trata de incluir varios de estos incentivos a nivel nacional que no se encontraban contemplados en la legislación colombiana.

Cabe resaltar que adicionalmente a los incentivos fiscales a nivel nacional, Perú, México y Costa Rica, también cuentan con exenciones a todos los tributos e impuestos municipales por un periodo de diez (10) años, contados a partir del inicio de las operaciones de las empresas, que es un estímulo importante para la atracción de inversión extranjera y debería ser también contemplado por Buenaventura.

c) **Incentivos no fiscales**

Dentro del paquete de estímulos ofrecidos por los países del Pacífico latinoamericano se encuentran varios estímulos no fiscales que han servido de inspiración para el presente proyecto, especialmente el régimen migratorio especial de Panamá y la Ventanilla Única México.

i. Régimen Migratorio especial

La Ley de Panamá Pacífico establece un régimen migratorio especial para trabajadores de empresas establecidos dentro de la zona franca, así como para inversionistas extranjeros. El objetivo del régimen migratorio especial es el de facilitar los trámites y condiciones de las visas de trabajo a las empresas extranjeras establecidas dentro de la zona económica especial que deseen emplear trabajadores extranjeros y de inversionista a las personas que deseen invertir en empresas dentro de la zona económica especial.

La legislación panameña establece unos tiempos extendidos de otorgamiento de la visa de trabajo, que varía entre cinco (5) y tres (3) años⁹, según el porcentaje de trabajadores contratados, que está sujeto a la duración del contrato y establece unos derechos especiales como residencia, así como múltiples entradas y salidas.

Además, la visa de inversionista en el régimen especial de Panamá Pacífico también cuenta con un tiempo extendido de cinco (5) años¹⁰ y derechos especiales como residencia y permiso de salida y regreso múltiples.

En el caso del presente proyecto de ley se utilizó la legislación nacional vigente que regula la materia en Colombia y se establecieron tiempos extendidos, así como condiciones preferenciales, inspirados en el régimen panameño. Las condiciones establecidas en el proyecto de ley fueron las siguientes:

1. Para la Visa Temporal de Trabajo (TP-4) se propone: i) una extensión del término de duración de la visa de tres (3) a cinco (5) años, sujetos a la continuidad del contrato de trabajo; ii) condiciones especiales como derecho residir en el país, múltiples entradas y salidas y aplicación de la visa de beneficiario. Además, para facilitar en trámite, proponemos una reducción de la tarifa

⁴ Artículo 58. Ley 41. Gaceta Oficial de la República de Panamá. Ciudad de Panamá. 28 de julio de 2004.

⁵ Artículo 20 (Modificado por el artículo 1°, inciso a) de la Ley 8794 de 2010). Ley 7210. San José, Costa Rica. Diario Oficial La Gaceta de la República de Costa Rica. 14 de diciembre de 1990.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Artículo 100. Ley 41. Gaceta Oficial de la República de Panamá. Ciudad de Panamá. 28 de julio de 2004.

¹⁰ *Ibid.*, Artículo 101.

vigente de los derechos de visa y exonerar a las empresas que tengan menos de un (1) año desde su instalación del requisito de demostrar un promedio mínimo de salarios mensuales vigentes en sus extractos bancarios.

2. Para la Visa de Negocios (NE-1) se propone: i) permitir que el término de duración de la visa sea prorrogable por dos (2) años adicionales; ii) condiciones especiales como la posibilidad de permanecer en el territorio durante la totalidad de la vigencia de la visa y permiso de múltiples entradas y salidas.
3. Para la Visa de Residente en calidad de inversionista se propone reducir un poco el monto de la inversión necesaria de 650 a 450 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ii. Ventanilla Única

La Ventanilla Única propuesta en el proyecto de ley fue prevista en la legislación mexicana¹¹, siendo un mecanismo ampliamente utilizado por las zonas francas/zonas económicas especiales en Latinoamérica - también conocido como *one-stop solutions* - como incentivo para atraer inversión.

El objetivo de la Ventanilla Única es que los usuarios industriales tengan la posibilidad de realizar todos los trámites relativos a su empresa instalada en la Zona Económica Especial a través de una sola entidad, que cuenta con el apoyo de todas las entidades estatales (como la DIAN o el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). De esta manera, los usuarios industriales tendrán la facilidad de acudir únicamente ante la Ventanilla Única para realizar todos sus trámites.

d) **Torque fiscal**

Finalmente, es necesario resaltar la importancia y utilidad que tienen los incentivos fiscales como los propuestos para la atracción de inversión y el desarrollo de la región. La gran importancia de este proyecto de ley y los incentivos que establece, recae en que las exoneraciones fiscales a las nuevas empresas localizadas en zonas económicas especiales generan otro tipo de impuestos, aún durante el periodo inicial de desgravación, por los siguientes motivos:

Primero, si bien los exonerados son los usuarios operadores de las zonas económicas especiales y las empresas en ellas instaladas, estas empresas crean un nuevo movimiento económico, hasta ese momento inexistente, integrado por un sinnúmero de actividades locales, que continúan gravadas con impuestos municipales. Por ejemplo:

- a) Los salarios de los ejecutivos y directores de la ZEE y sus empresas.
- b) Los salarios de los operarios.

- c) El transporte terrestre desde y hacia el Puerto de carga.
- d) Compras locales por parte de los directivos y trabajadores (v.gr. mercado, licores, ropa, dotación de hogares, etc.).
- e) Consumos en hoteles, restaurantes, alquiler de vehículos y transporte de los trabajadores.
- f) Nuevos servicios públicos y de telefonía celular.
- g) Seguros de los edificios, equipos, inventarios y transporte.
- h) Servicios locales tales como contabilidad, revisoría fiscal y consultoría.
- i) Actividades de ingeniería, diseño y construcción de las zonas, naves industriales y montaje de equipos.
- j) Arrendamiento de viviendas para ejecutivos y trabajadores fuera de las zonas.
- k) Construcción de nuevas viviendas, oficinas y hoteles en las zonas.
- l) Venta de vehículos y motocicletas y su mantenimiento y reparación.
- m) Venta de pasajes aéreos.
- n) Venta de materias primas locales y materiales de construcción a las zonas y a sus usuarios.

Todo este movimiento económico generado por las Zonas Económicas Especiales que se declaren en el Distrito de Buenaventura, generará múltiples ganancias para el Distrito de Buenaventura y desarrollará su economía incluso por fuera de las mismas zonas, trayendo amplios beneficios para la sociedad.

Es más, varios países han evaluado la relación de causalidad entre cada dólar exonerado a las ZEE y sus empresas usuarias y los impuestos generados y la investigación ha dado un resultado al cual se ha denominado “torque fiscal”. En el caso de Colombia, el estudio¹² fue realizado por Hernando José Gómez en el año 2014 y encontró una relación de 2.5 dólares generados por las zonas francas, por cada dólar exonerado.

En el caso de Costa Rica, que es uno de los países del Pacífico latinoamericano con más altos incentivos y la inspiración de varios de los incentivos propuestos en el presente proyecto de ley, el estudio¹³ fue realizado por la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer), quienes encontraron que los retornos sobre incentivos por cada dólar de incentivo en 2015

¹² Régimen de Zona Franca Colombiano: Situación actual, perspectivas y recomendaciones de política / Hernando José Gómez Restrepo, Daniel Mitchell Restrepo, Gheidy Gallo. – Bogotá, Colombia: 2014.

¹³ Balance de las Zonas Francas: Beneficio Neto del Régimen para Costa Rica 2011-2015 / Cindy Medaglia Monge, Erick Mora Álvarez. – San José, Costa Rica: Procomer. 2016.

¹¹ Artículo 15. Ley DOF 01-06-2016 (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales). **Diario Oficial** de la Federación. Ciudad de México. 1° de junio de 2016.

las empresas del Régimen de Zonas Francas generaron 6,2 dólares para el país.

Además, debe tenerse en cuenta que los estímulos sobre el impuesto a la renta que se proponen son temporales y su recaudo es pleno vencido el periodo de exoneración o reducción, recaudo que no se hubiera logrado si no se hubiera atraído la inversión en primer lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, la situación de Buenaventura es la oportunidad idónea para afianzar el posicionamiento de Colombia dentro de la Alianza del Pacífico. Realzar nuestra participación con nuestros socios del Pacífico simultáneamente fortalecería nuestra posición como jugadores en el comercio mundial.

Por lo tanto, contar con este paquete de incentivos actualizado y fuerte, es esencial para el desarrollo del Distrito de Buenaventura generando un movimiento económico importante para el municipio, empleo de calidad y bien remunerado, en general, bienestar para su población.

Al reglamentar, interpretar y aplicar las disposiciones que conforman el régimen de la Zona Económica Especial del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, se tendrá en cuenta que su finalidad única es la generación de desarrollo económico y, especialmente, de empleo del recurso humano, mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado en la forma de nuevas inversiones.

2. Buenaventura necesita un impulso para el desarrollo

Buenaventura tiene la doble circunstancia de ser una de las regiones con mayores oportunidades, pero a su vez la que mayores retos presenta para el país.

Si se analizan las oportunidades, la más importante es su ubicación estratégica, no sólo por estas sobre el Pacífico, sino porque es el epicentro de la Alianza del Pacífico, siendo equidistante entre México y Chile, así como entre Perú y Costa Rica.

Además, se han realizado millonarias inversiones en sus tres terminales portuarias, algunas de las cuales tienen la confianza de los más importantes inversionistas de puertos del mundo como PSA de Singapur e International Container Terminal Services de Filipinas. Esto es una muestra del gran potencial que tiene el puerto de Buenaventura para el acercamiento con Asia Pacífico.

Buenaventura es sin duda uno el puerto más importante para el comercio exterior en Colombia y para las operaciones de transbordo. En 2016 se movilizaron más de 15 millones de toneladas de carga por Buenaventura¹⁴. Así mismo, entre los puertos de los países de Alianza del Pacífico,

Buenaventura es el quinto en movilización de contenedores¹⁵.

El reto es seguir creciendo en volumen de carga, especialmente de exportación, con el fin de compensar el flete muerto de los contenedores que deben regresarse vacíos por falta de carga. Esto genera ineficiencias en costos, pero solo puede ser solventada con el establecimiento de nuevas industrias de gran tamaño que tengan vocación exportadora.

Al mismo tiempo, hay inmensos retos en materia de infraestructura básica, salud, acueducto y alcantarillado, educación, conectividad aérea y sobre todo, incentivos efectivos que le permitan a nuevos proyectos de inversión nacional e internacional.

Si bien cuenta con fortalezas ambientales, (está conformado por ecorregiones estratégicas como el Macizo colombiano, ecosistemas marinos y de manglar, áreas protegidas de altamar, y 2.4 millones de hectáreas en áreas protegidas, zonas de reserva forestal y parques naturales), comerciales (mueve el 55% de las exportaciones e importaciones del país), étnicas y sociales (alberga asentamientos de comunidades negras e indígenas), posee dificultades que la han rezagado del resto del país y el continente, aumentando brechas sociales, problemas de salud, infraestructura y necesidades básicas (altos niveles de pobreza extrema -en promedio regional de 21.5 superior al 9.1 del promedio nacional-, tasa de desnutrición del 13.2%, baja cobertura de educación media -el promedio regional es de 36.1% mientras que el nacional alcanza un 42%- , mortalidad infantil superior a la del nivel nacional -17.6% vs 16%-, cobertura de acueducto insuficiente -promedio regional 78.8% inferior al nacional del 78.8%-, un déficit cualitativo de vivienda que se encuentra por encima del nacional -27.7% vs 25.8%-, una tasa de desempleo más alta que la del nivel nacional -11.2% vs 9.6%- y una deficiente cobertura de Educación Superior -promedio regional 30% inferior al promedio nacional de 45.5%-).

Como se demostró anteriormente, los incentivos actuales no son para nada atractivos frente a los incentivos que ofrecen otros países de la región.

Buenaventura concentra el 9% de la población del departamento del Valle del Cauca, pero las oportunidades de la población para lograr un empleo de calidad están todavía muy lejos de la realidad y del promedio departamental.

De acuerdo con un análisis socioeconómico del municipio hecho por la Cámara de Comercio de Buenaventura, al medir el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)¹⁶, afirman que

¹⁵ Cámara de Competitividad del Valle del Cauca. (2016). *Reporte de Competitividad Logística*.

¹⁶ EL NBI permite medir el crecimiento de desigualdad o pobreza en una ciudad, basados en indicadores de salud, educación vivienda, servicios públicos y dependencia económica.

¹⁴ *Ibíd.*

Buenaventura ocupa el primer lugar en desigualdad social entre los 42 municipios del Valle del Cauca.

Aunque las cifras del DANE muestran que, si bien la tasa de ocupación de Buenaventura fue del 50%, el 46% de esa ocupación está relacionada con trabajadores por cuenta propia como principal fuente de empleo, lo que evidencia que no corresponde a una economía estructurada y con empleo de valor agregado. La Cámara de comercio de Buenaventura por su parte, realizó unos cálculos propios que muestran un desempleo de 62%, resultado de una alta informalidad de los sectores de vocación como son la pesca, la madera y la explotación minera entre otras actividades.

La situación social de Buenaventura es dramática, pero se ha comprobado que cuando una legislación es efectiva y los incentivos atractivos, florece el desarrollo en la región. Algunos ejemplos de ello son el caso de Hong Kong, Singapur, Marruecos y otros países que cambiaron su historia gracias a estrategias efectivas de inversión promovidas por sus Zonas Económicas Especiales.

La muestra de que los incentivos actuales no han sido efectivos o atractivos es que, a la fecha, no han llegado proyectos de gran escala a Buenaventura, diferentes a los portuarios, como sí han llegado a otras partes del país.

Por lo tanto, el compromiso del Gobierno y del Congreso de la República mediante la aprobación de esta iniciativa es condición indispensable para el desarrollo del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

De aprobarse la ley de Buenaventura Zonas Económicas Especial en el marco de la Alianza Pacífico, el impacto sería de orden nacional al brindar a Colombia por primera vez, de un parque industrial y logístico al lado de su principal puerto sobre el Pacífico, (el 80% de las exportaciones de China se producen en ZEE al lado de los puertos), con incentivos que sí funcionen y permitan la atracción de empresas ancla que dinamicen el crecimiento de la industria local y el comercio internacional.

Mediante una nivelación fiscal internacional, con idénticos incentivos que los que tienen los demás países latinoamericanos que tienen Zonas Económicas Especiales sobre el Pacífico, así como el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y de seguridad, Buenaventura se convertirá en un destino visible para los inversionistas extranjeros.

3. Oportunidades que nacen por cambios en el entorno mundial

El panorama internacional sufrió un gran cambio el pasado 20 de enero de 2017, cuando se posesionó Donald Trump como Presidente de Estados Unidos.

Con su declaración que muestra su intención de gravar el comercio de China y renegociar NAFTA, para reducir su déficit comercial con estos países, se abren ventanas de oportunidades para Colombia y Perú.

Estos dos países tienen tratados de libre comercio de última generación, con requisitos de origen flexibles y sus balanzas comerciales están a favor de Estados Unidos.

Esto puede convertir a estos dos países en verdaderas plataformas de exportación para los países de Asia Pacífico, combinando valor agregado nacional con materias primas e insumos de cualquier país del mundo para llegar al mercado de mayor consumo mundial.

Así mismo, con la salida de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés), la Alianza Pacífico puede convertirse en una alternativa para integrar las economías de la Cuenca del Pacífico.

Esto se evidencia con el ingreso de cuatro estados asociados a la Alianza Pacífico como son Canadá, Singapur, Australia y Nueva Zelanda.

Hoy en día, de los diferentes TLC que tiene firmados Colombia, el 45% de las importaciones y el 58% de las exportaciones del país tienen como origen o destino, países que hacen parte de la Cuenca del Pacífico. No obstante, no se cuenta con una política agresiva para potenciar el comercio con esta región.

Esto es un claro mensaje de que Colombia debe volcar su estrategia comercial hacia el Pacífico, desarrollando no solo un puerto de talla mundial, sino una ciudad con todas las condiciones para recibir inversión tanto nacional como extranjera.

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El presente proyecto de ley busca aprovechar las ventajas estratégicas, comerciales, sociales y demás que nos da la pertenencia a la Alianza del Pacífico, tratando de impulsar el desarrollo del Distrito de Buenaventura.

En la actualidad, Buenaventura viene siendo objeto de una mirada especial por parte del Gobierno nacional con el ánimo de satisfacer las diferentes necesidades con que cuenta su población; es por eso, que el DNP ha diseñado el Programa de Nuevas Ciudades, en la cual se encuentra incluida el Distrito de Buenaventura.

Este programa parte de la premisa que en Buenaventura en los próximos 35 años su población se duplicará y su transición demográfica estará concentrada en la población en edad de trabajar, la cual será superior a la dependiente, es decir, niñez y vejez, constituyendo así un bono demográfico que, junto con la ubicación geográfica, aumentará el potencial productivo y económico del Distrito y la Región; sin embargo, el punto sobre el cual se cimienta esta apuesta, registra indicadores en varios niveles de profundización.

Este programa haría posible además de potenciar el desarrollo urbanístico, responder a los retos y exigencias de la modernidad, donde los procesos de la administración de lo público y comunitario se suman, para establecer alianzas con el sector privado.

La posibilidad de desarrollar acciones en perspectiva, que dé balance positivo a las condiciones actuales, exigen el montaje de arreglos institucionales integrales, que partan del contexto e involucre la acción de varios actores presentes en la región.

De esta manera se crea el Complejo de Actividades Económicas de Buenaventura (CAEB), que involucra la construcción de alianzas de carácter innovador entre el sector público, el privado y las comunidades, para impulsar el desarrollo económico, social y ambiental a través de tres zonas de actividad económica en el territorio bonaverense como lo son la Zona de Actividad Logística, Zona de Hábitat Humano, Zona de Ciencia y Tecnología y Zonas de comercio y negocios inclusivos.

Finalmente, el ordenamiento territorial involucrará sectores de emprendimientos y negocios inclusivos, donde se establezcan propuestas de encadenamientos productivos, que generen valor y provean de servicios a las distintas aglomeraciones.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto cuenta con 21 artículos.

En su artículo 1° plasma el objeto del proyecto de ley.

En el artículo 2° establece ámbito geográfico.

En el artículo 3°, estipula la finalidad del proyecto de ley.

En su artículo 4°, estipula las actividades económicas cubiertas.

El artículo 5°, establece los tipos de usuarios de las ZEE.

El artículo 6°, establece quiénes autorizan la creación de las ZEE.

El artículo 7°, establece el procedimiento para determinar las ZEE.

El artículo 8°, establece las clases o tipos de ZEE.

El artículo 9°, establece las exenciones al impuesto sobre la renta.

El artículo 10, establece otros tipos de incentivos fiscales.

El artículo 11, establece la facultad de realizar reinversión social en el Distrito de Buenaventura.

El artículo 12, establece los beneficios de realizar la reinversión social en el Distrito de Buenaventura.

El artículo 13, establece los precios de transferencia.

El artículo 14, establece un régimen migratorio especial.

Los artículos 15, 16, y 17, establecen la posibilidad de expediciones de visas de negocios, de trabajo y de residente.

El artículo 18 establece la creación de la ventanilla única para trámites de comercio exterior.

El artículo 19, establece la remisión normativa cuando existan posibles vacíos normativos.

El artículo 20, define los ingresos que no serán considerados como de fuente nacional.

El artículo 21, establece la vigencia de la misma.

V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, se propone a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 067 de 2017 Cámara**, por medio del cual se crean las Zonas Económicas Especiales (ZEE), del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura en el marco de la Alianza del Pacífico y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

JACK HOUSNI JALLER
Representante a la Cámara

EULER ALDEMAR MARTINEZ
Representante a la Cámara

LEÓN DARIO RAMIREZ VALENCIA
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 067 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se crean las Zonas Económicas Especiales (ZEE), del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura en el marco de la Alianza del Pacífico y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer condiciones legales exclusivas, para la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE), en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, buscando atraer y promover la inversión extranjera y nacional, que en el marco de la Alianza del Pacífico, logren realizar consolidaciones urbanísticas, mejorar los indicadores de necesidades básicas

y la generación de empleo; de acuerdo con las prácticas internacionales, las condiciones legales, fiscales, aduaneras, migratorias y de negocios especiales, relacionadas con actividades logísticas, industriales, comerciales y de servicios que se declaren dentro del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

Artículo 2°. *Ámbito Geográfico.* La presente ley tiene como ámbito geográfico los límites territoriales del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, en el departamento del Valle del Cauca.

Artículo 3°. *Finalidad.* Al reglamentar, interpretar y aplicar las disposiciones que conforman el régimen aplicable a las actividades señaladas en la presente ley, se tendrá en cuenta que su finalidad es la de generar inversiones extranjeras y nacionales, que realicen consolidaciones urbanísticas, de necesidades básicas y la generación de empleo, para fortalecer el desarrollo económico, industrial, ecoturístico, portuario y social en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

Artículo 4°. *Actividades cubiertas.* El régimen especial se aplicará a las actividades de:

1. Manufactura, agroindustria, procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos.
2. Innovación y desarrollo científico y tecnológico.
3. La prestación de servicios de soporte a dichas actividades como servicios logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos y de otra índole que se consideren necesarias conforme a los propósitos de este ordenamiento, así como la introducción de mercancías para tales efectos.
4. Captación de servicios y centros de importación, almacenaje, ensamblado, embalaje y reexportación de productos de todas partes del mundo, en especial aparatos eléctricos, productos farmacéuticos, licores, tabaco, mobiliario doméstico y de oficina, productos textiles, calzado, joyas y juguetes.
5. Actividades logísticas de transporte.
6. Urbanización y construcción de edificios para oficinas, fábricas, depósitos, servicios, actividades complementarias y cualquier infraestructura necesaria para el desarrollo de las zonas económicas especiales, para uso propio, arrendamiento o venta a terceros que se instalen en las zonas.
7. Venta o arrendamiento de lotes de terreno a personas naturales o jurídicas, nacionales

o extranjeras para desarrollar alguna de las actividades previstas para estas zonas.

8. Construcción, promoción y desarrollo de centros de entrenamiento y capacitación técnica, centros de asistencia médica, centros deportivos y centros de esparcimiento, así como establecimientos de servicios públicos y personales, espacios públicos y zonas verdes para beneficio de los usuarios y trabajadores de las Zonas Económicas Especiales.
9. Instalación y operación de sistemas de producción y suministro de gas, agua, alcantarillado, energía, telecomunicaciones y telemáticos locales e internacionales, de tratamiento de aguas servidas, procesamiento de la basura y desechos industriales, seguridad y otros sistemas que se requieran para los fines operativos de las zonas.
10. Construcción y/u operación directamente o subcontratación de la operación de aeropuertos, puertos, muelles, varaderos, lugares de embarque o desembarque, caminos, calles, ciclorrutas, andenes, estaciones de sistemas de transporte masivo local e intermunicipal, sistemas de transporte férreo de carga y pasajeros, y/o transporte de descargue terrestre, aéreo y fluvial.

Artículo 5°. *Tipos de Usuarios.* Podrán ser usuarios de las Zonas Económicas Especiales los usuarios operadores, los usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios, usuario promotor y los usuarios promotores y desarrolladores de infraestructura.

Usuario operador: Es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Económicas Especiales, así como para calificar a sus usuarios. En desarrollo de lo anterior, el usuario operador vigilará y controlará las mercancías bajo control aduanero y autorizará las operaciones de ingreso y salida de las mismas, sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en la regulación aduanera.

Las personas jurídicas autorizadas para ser usuarios operadores de zonas francas permanentes en Colombia también podrán ser usuarios operadores de Zonas Económicas Especiales.

Usuario industrial de bienes: Es la persona jurídica instalada exclusivamente en una o varias Zonas Económicas Especiales de Buenaventura, autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.

Usuario industrial de servicios: Es la persona jurídica autorizada para desarrollar, exclusivamente, en una o varias Zonas Económicas Especiales de Buenaventura, de manera enunciativa y no limitativa, actividades de logística, transporte,

manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado, telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos, investigación científica y tecnológica, asistencia médica, odontológica y, en general, de salud, reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes, soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria, auditoría, administración, corretaje y/o consultoría.

Usuario promotor: Es la persona jurídica autorizada para realizar transacciones inmobiliarias y prediales, gestionar licencias y autorizaciones para edificar proyectos inmobiliarios, de vivienda e infraestructura.

Usuario desarrollador de infraestructura: Es la persona jurídica autorizada para desarrollar edificaciones, equipamientos, edificios dotacionales y/o de infraestructura básica habilitante, para el uso y disposición de los diferentes usuarios y servicios en la Zona Económica Especial.

Los usuarios industriales de bienes y los usuarios industriales de servicios deberán ser nuevas personas jurídicas y podrán tener simultáneamente las dos calidades.

Las personas jurídicas que hayan sido calificadas como usuarios industriales de zonas francas también podrán calificarse como usuarios industriales de las Zonas Económicas Especiales.

El usuario operador no podrá tener vinculación económica o societaria con los usuarios industriales ubicados en la Zona Económica Especial que administre.

El usuario promotor y el usuario desarrollador de infraestructura no podrán tener vinculación económica o societaria con los usuarios industriales ubicados en la Zona Económica Especial que administre.

Artículo 6°. Creación de las Zonas Económicas Especiales. La Comisión Intersectorial de Zonas Francas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, será la entidad competente para autorizar la creación y declaración de Zonas Económicas Especiales, siguiendo los mismos requisitos para la autorización de la creación de zonas francas.

Artículo 7°. Procedimiento para el establecimiento de la Zona Económica Especial (ZEE), del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. El Gobierno nacional podrá autorizar la creación de Zonas Económicas Especiales dentro del territorio del Distrito de Buenaventura, a solicitud de uno de los usuarios.

El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento y los requisitos necesarios para la declaratoria y operación de estas Zonas Económicas Especiales.

Artículo 8°. Áreas de las Zonas Económicas Especiales. El Gobierno nacional podrá declarar tres tipos de Zonas Económicas Especiales:

1. Zonas multiusuario de bienes, las cuales no deberán ser inferiores a veinte (20) hectáreas.
2. Zonas multiusuario de servicios que no deberán ser inferiores a cinco (5) hectáreas.
3. Zonas uniempresariales para proyectos determinados de una sola empresa, las cuales no tienen un límite de área, pero deberán cumplir con los requisitos de empleo e inversiones que sea determinado por el Gobierno nacional.

Artículo 9°. Exención del impuesto sobre la renta. Las empresas y proyectos que sean calificados como usuarios de la Zona Económica Especial, estarán exentos del pago del impuesto sobre la renta y complementarios por un periodo de doce (12) años, contados a partir del inicio de las operaciones y una tarifa del 50% del impuesto sobre la renta por los siguientes seis (6 años).

Durante los primeros doce (12) años, contados a partir del inicio de las operaciones, los dividendos o participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes o no residentes y a sociedades y entidades extranjeras, que sean socios o accionistas de la persona jurídica que se califique como usuario de una Zona Económica Especial, no estarán sujetos a la tarifa especial del impuesto sobre la renta prevista en los artículos 242 y 245 del Estatuto Tributario, por lo que la tarifa será del 0%”.

Artículo 10. Otros incentivos fiscales. Las empresas y proyectos que sean calificados como usuarios de la Zona Económica Especial, gozarán adicionalmente de los siguientes incentivos y beneficios tributarios:

1. No causación del impuesto sobre las ventas (IVA) y consumo sobre la introducción y compras de bienes y servicios que provengan del extranjero y del territorio aduanero nacional, mientras permanezcan dentro de la Zona Económica Especial.

Cuando los bienes producidos en las Zonas Económicas Especiales o los introducidos a ellas sean importados al territorio aduanero nacional, pagarán el impuesto sobre las ventas, de acuerdo con las normas generales sobre la materia.

De igual forma, los servicios prestados desde el exterior a la zona franca, no causarán el Impuesto sobre las Ventas (IVA). El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos para garantizar que tales servicios se utilicen exclusivamente dentro de la Zona Especial Económica de Buenaventura.

2. Exención de todo impuesto, contribución, tasa, gravamen o derecho de importación o arancelario sobre todo tipo o clase de mercancías, productos, equipos, servicios y

demás bienes en general introducidos en la Zona Económica Especial.

- a) Cuando los bienes introducidos a las Zonas Económicas Especiales sin ninguna modificación sean importados al territorio aduanero nacional, pagarán los aranceles o derechos a la importación e impuestos aduaneros respectivos sobre el producto, siempre y cuando no gocen de ventajas en virtud de acuerdos internacionales.
- b) Aquellas mercancías que sean fabricadas con insumos extranjeros dentro de las Zonas Económicas Especiales, que sean importados al territorio aduanero nacional, pagarán los aranceles o derechos a la importación e impuestos aduaneros respectivos solamente sobre el valor de las materias primas y componentes extranjeros incorporados en el producto, tomando como base el arancel del producto final. Los insumos extranjeros procedentes de países que cuenten con acuerdos comerciales vigentes con Colombia se entenderán como contenido nacional.
3. Exención de todo tributo asociado con la exportación o reexportación de productos.
4. Exención de todo tributo asociado con la importación de maquinaria necesaria para el proceso de producción de mercancías dentro de las Zonas Económicas Especiales.
5. Exención de todo tributo o impuesto sobre las remesas.
6. Exención del impuesto de timbres.
7. Libertad cambiaria: las inversiones y transacciones realizadas por usuarios de una Zona Económica Especial podrán realizarse en cualquier moneda legal extranjera o en pesos y no será obligatoria su conversión a pesos, según el régimen que deberá ser determinado por el Banco de la República.
8. La maquinaria, equipamientos, materias primas, y otros relacionados con procesos de construcción y desarrollos urbanísticos e inmobiliarios, estarán exentos de derechos de aduana e impuestos al valor agregado.

Artículo 11. Reinversión. Las empresas beneficiarias del régimen de Zona Económica Especial, podrán realizar reinversión social en el Distrito de Buenaventura, por medio de uno de los siguientes mecanismos:

1. Construcción de equipamientos, adecuación de espacios públicos, infraestructura básica y habilitante en el Distrito de Buenaventura. El Gobierno reglamentará el procedimiento y los requisitos necesarios

para postular, asignar y desarrollar los proyectos.

2. Generación de empleo local. Para incentivar la generación de ingreso y calidad de vida de los habitantes de Buenaventura, las empresas beneficiarias de las Zonas Económicas Especiales, deberán contratar mano de obra local. El Gobierno reglamentará el procedimiento y los requisitos necesarios para esto.
3. Generación de conocimiento. Las empresas que promuevan la formación educativa y generación de conocimiento los residentes locales de Buenaventura, mediante la promoción de equipamientos de educación básica y media, promoción de diplomados, carreras universitarias a nivel de pregrado y posgrado, carreras técnicas y tecnológicas, relacionadas con las actividades cubiertas dentro de las Zonas Económicas Especiales.

Artículo 12. Beneficios por reinversión.

Las empresas beneficiarias del régimen de Zona Económica Especial que al cumplir cinco años de operar bajo dicho régimen, reinviertan en el país, podrán recibir una exención adicional del pago del impuesto sobre la renta, de conformidad con los parámetros siguientes:

1. Si la reinversión excede del veinticinco por ciento (25%) de la inversión original, la exención será por un año adicional.

2. Si la reinversión excede del cincuenta por ciento (50%) de la inversión original, será por dos años adicionales.

3. Si la reinversión excede del setenta y cinco por ciento (75%) de la inversión original, será por tres años adicionales.

4. Si la reinversión excede del ciento por ciento (100%) de la inversión original, será por cuatro años adicionales.

Artículo 13. Precios de Transferencia.

Las operaciones de compra y venta de bienes y servicios que realicen los usuarios de las Zonas Económicas Especiales declaradas en el Distrito de Buenaventura, con sus vinculados económicos o partes relacionadas en el país conforme los criterios estipulados en los artículos 260, 261, 263 y 264 del Código de Comercio, y 450 y 452 del Estatuto Tributario, que no correspondan a precios de mercado, serán rechazadas dentro del proceso de investigación y sujetas a la aplicación de la correspondiente sanción por inexactitud.

Artículo 14. Del Régimen migratorio especial. Aquellas personas extranjeras que entren a Colombia con el fin de efectuar inversiones o trabajar dentro de una Zona Económica Especial contarán con un régimen migratorio especial de acuerdo con las siguientes disposiciones.

Artículo 15. *Visa de Negocios.* Los extranjeros que deseen ingresar al país con el propósito de llevar a cabo gestiones comerciales y empresariales, fomentar el intercambio económico, efectuar inversiones y crear empresa en la Zona Económica Especial de Buenaventura deberán solicitar y obtener una Visa de Negocios NE-1. Para los extranjeros con este tipo de visa que ingresen al país para crear empresa en la Zona Económica Especial de Buenaventura, la visa NE-1 tendrá una vigencia de tres (3) años prorrogables por dos (2) años más, con múltiples entradas, el extranjero podrá permanecer la totalidad de la vigencia y fijar domicilio en el territorio nacional. Para esta clase de visa aplicará la visa de beneficiario.

Cuando el extranjero haya sido titular de esta visa durante un tiempo mínimo de cinco (5) años continuos e ininterrumpidos, podrá solicitar una Visa de Residente.

Artículo 16. *Visa Temporal de Trabajo.* Los extranjeros contratados por empresas de la Zona Económica Especial, por el usuario operador o por los usuarios, deberán solicitar y obtener una Visa Temporal de Trabajo (TP-4). La vigencia de la visa será igual a la duración del contrato de trabajo o contrato de prestación de servicios sin que exceda cuatro (5) años, sujetos a la verificación de la continuación del contrato de trabajo. Esta visa podrá tener múltiples entradas. Las personas a quienes se les otorgue la Visa de Trabajador de la Zona Económica Especial, tendrán derecho a residir en el país y en la Zona Económica Especial. Para esta clase de visa aplicará la visa de beneficiario.

Aquellas empresas instaladas en una Zona Económica Especial que deseen contratar trabajadores extranjeros a través de este procedimiento contarán con los siguientes beneficios:

1. Reducción de la tarifa vigente de los derechos de la visa en caso de ser aprobada del 50%.
2. La persona jurídica contratante instalada en una Zona Económica Especial tendrá que presentar certificación o extractos bancarios de los últimos seis (6) meses que demuestre o presenten promedio mínimo de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este requisito no procederá para empresas que tengan menos de un (1) año desde su instalación.

La Visa Temporal de Trabajo expedida a favor de extranjeros que trabajen al servicio de empresas que cuenten con menos de diez (10) trabajadores, se expedirá conforme a los términos y condiciones establecidos en la legislación nacional vigente.

Artículo 17. *Visa de Residente en calidad de Inversionista.* La Visa de Residente en calidad de inversionista de la Zona Económica Especial de Buenaventura, se otorgará cuando en su condición

de inversionista un extranjero haya registrado inversión extranjera en la Zona Económica Especial de Buenaventura ante el Banco de la República en monto superior a cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes. La vigencia de esta visa será de cinco (5) años.

Artículo 18. *Ventanilla Única.* Las Zonas Económicas Especiales contarán con una Ventanilla Única para simplificar y agilizar los trámites necesarios para construir, desarrollar, operar y administrar la zona y realizar actividades económicas productivas en la misma.

El usuario operador y los inversionistas presentarán todos los trámites relativos a la zona ante la Ventanilla Única, de manera presencial o electrónica y, a través de esta, la autoridad competente atenderá y resolverá el trámite correspondiente.

La Ventanilla Única no deberá requerir documentos emitidos previamente por las autoridades competentes que participan en dicha ventanilla, privilegiando el menor número de procedimientos y tiempo posible en la resolución de los trámites adscritos a la ventanilla.

La Ventanilla Única se establecerá mediante acuerdo conjunto emitido por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, las dependencias y entidades paraestatales competentes. Dicho acuerdo deberá prever, por lo menos, lo siguiente:

1. La emisión de una Guía Única de Trámites y Requisitos que los Usuarios Operadores, Inversionistas y empresarios en el Área de Influencia deben cumplir.

La guía se difundirá en Internet y se procurará que dichos trámites puedan realizarse a través de sistemas electrónicos, en los términos de las disposiciones aplicables.

2. Las funciones de la Ventanilla Única, que serán como mínimo las siguientes.
 - a) Servir como único punto de contacto para la recepción y atención de trámites, entre el Usuario Operador e Inversionistas, y las autoridades competentes de la zona.
 - b) Orientar y apoyar al Usuario Operador e Inversionistas sobre los trámites y requisitos que deben cumplir.
 - c) Recibir las solicitudes y promociones del Usuario Operador e Inversionistas relacionadas con las Zonas.
 - d) Dar seguimiento al trámite correspondiente y, a solicitud del Usuario Operador e Inversionistas, informar sobre el estado que guarda el mismo en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
 - e) Promover que la autoridad competente participante en la Ventanilla Única resuelva de manera oportuna el trámite promovido por el Usuario Operador e Inversionistas.

3. La adscripción o comisión en la Ventanilla Única, de servidores públicos de las autoridades competentes, con las atribuciones necesarias para resolver los trámites a que se refiere este artículo.
4. La prioridad en la resolución de trámites solicitados por el Usuario Operador e Inversionistas. Esta preferencia de gestión no resultará en detrimento de los plazos de resolución de trámites de aquellos particulares distintos a los señalados en esta fracción.

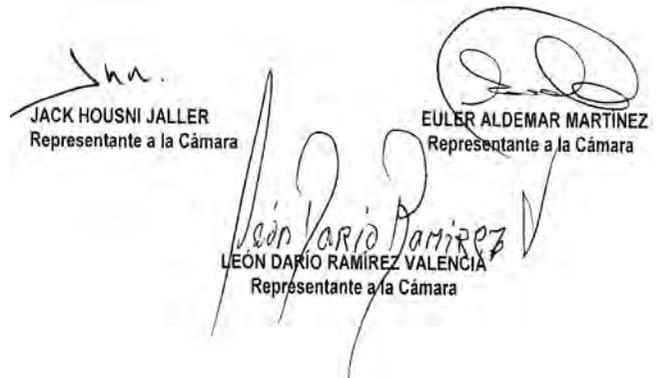
Lo dispuesto en este artículo no limita a los Usuarios Operadores, Inversionistas y, en general, cualquier persona interesada en realizar actividades económicas en las Zonas y sus Áreas de Influencia, a acudir directamente ante la entidad competente para que esta resuelva los trámites que le competen.

Artículo 19. Norma supletoria. En los asuntos no previstos en la presente ley, aplicarán de manera supletoria las normas vigentes que regulan el funcionamiento de las zonas francas.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 20. Ingresos que no se consideran fuente nacional. Adiciónese el literal e) al artículo 25 del Estatuto Tributario: “No generan renta de fuente dentro del país: (...) e) Los ingresos obtenidos de la enajenación de mercancías extranjeras de propiedad de sociedades extranjeras o personas sin residencia en el país, que se hayan introducido desde el exterior a Zonas Económicas Especiales declaradas en el Distrito de Buenaventura. Si dichas sociedades extranjeras o personas sin residencia en el país tienen algún tipo de vinculación económica en el país, es requisito esencial para que proceda el tratamiento previsto en este literal, que sus vinculados económicos o partes relacionadas en el país no obtengan ingreso alguno asociado a la enajenación de estas mercancías”.

Artículo 21. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.



JACK HOUSNI JALLER
Representante a la Cámara

EULER ALDEMAR MARTÍNEZ
Representante a la Cámara

LEÓN DARÍO RAMÍREZ VALENCIA
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (Asuntos Económicos)

Bogotá, D.C., 23 de abril de 2018.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 067 de 2017 Cámara**, por medio del cual se crean las Zonas Económicas Especiales (ZEE), del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura en el Marco de la Alianza del Pacífico y se dictan otras disposiciones, presentado por los honorables Representantes Jack Housni Jaller, León Darío Ramírez Valencia, Euler Aldemar Martínez Rodríguez, 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

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2016 CÁMARA

por medio del cual se crea el Registro Único de Unidades de Propiedad Horizontal y se modifica la Ley 675 de 2001.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 8A, a la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 8A. Registro de Unidades de Propiedad Horizontal. Créase el Registro de

Unidades de Propiedad Horizontal, registro en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y administrado por las alcaldías municipales o distritales, las cuales se encargarán de la protección, modificación y actualización de la información allí contenida.

Parágrafo 1°. Todas las propiedades sometidas al régimen de propiedad horizontal, Ley 675 de 2001, deberán inscribirse en el Registro de Unidades de Propiedad Horizontal administrado por las alcaldías municipales o distritales, el registro se hará ante la respectiva secretaría de planeación o quien haga sus veces, para lo cual

contarán con un término de 6 meses, contados a partir del registro ante la oficina de instrumentos públicos de la escritura pública de la constitución de propiedad horizontal.

Las alcaldías municipales o distritales, podrán disponer de las herramientas técnicas y tecnológicas necesarias para garantizar la veracidad y agilidad de la información de las unidades de propiedad horizontal que se registren en su respectiva jurisdicción.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional en un término no mayor a seis meses a partir de la expedición de la presente ley, reglamentará la operación del Registro de Unidades de Propiedad Horizontal en las alcaldías municipales o distritales y las sanciones a las que haya lugar por violación a las disposiciones de la presente ley. Las secretarías de planeación o quien haga sus veces, reportarán al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, las unidades de propiedad horizontal que se registren en su respectiva jurisdicción.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 8B, a la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 8B. Se entiende por Registro de Unidades de Propiedad Horizontal el reconocimiento que hacen las alcaldías municipales o distritales al organismo con facultades de dirección y representación de la respectiva propiedad horizontal, bien sea esta residencial, mixta o comercial. El registro contendrá como mínimo la dirección de la copropiedad, el nombre y NIT, el número de unidades, clase de propiedad horizontal, nombre e identificación del representante legal y de los miembros del consejo de administración si los hubiere, documento de identidad general de propietarios y las limitaciones que la asamblea general de propietarios o el órgano de administración imponga al administrador para el ejercicio de la representación legal de la propiedad horizontal.

Parágrafo. Las unidades de propiedad horizontal, una vez registradas en las alcaldías municipales o distritales, deberán actualizar al 30 de abril de cada año los cambios de tipo legal o administrativo que se presenten en las mismas.

Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo tercero al artículo 15, de Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

Parágrafo 3°. Obligación de las aseguradoras. Las aseguradoras legalmente establecidas en el país, solo podrán negar contratar las pólizas de seguros necesarias para proteger las áreas comunes de la copropiedad contra los riesgos de incendio y terremoto de bienes sometidos al Régimen de Propiedad Horizontal bajo una causal objetiva. La aseguradora deberá explicar por escrito y de forma técnica la razón para no cubrir la contingencia, realizando las recomendaciones

para que se puedan cubrir los riesgos mediante póliza de seguro.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 50. Naturaleza del administrador de propiedad horizontal. La representación legal de la persona jurídica y la administración del edificio o conjunto corresponderán a un administrador designado por la asamblea general de propietarios, en las copropiedades de uso residencial, para el periodo que se prevea en el reglamento de copropiedad. En los edificios o conjuntos de uso mixto o comercial será elegido por el consejo de administración. Los actos y contratos que celebre en ejercicio de sus funciones, se radican en cabeza de la persona jurídica, siempre y cuando se ajusten a las normas legales y reglamentarias.

Los administradores responderán por los perjuicios que, por dolo, culpa leve o grave, ocasionen a la persona jurídica, a los propietarios o a terceros. Se presumirá la culpa leve del administrador en los casos de incumplimiento o extralimitación de sus funciones, violación de la ley o del reglamento de propiedad horizontal.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 50A, a la Ley 675 de 2001 el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 50A. Ejercicio del administrador de propiedad horizontal. Para ejercer como administrador de propiedad horizontal en el territorio nacional, será necesario estar inscritos en la respectiva alcaldía municipal o distrital del lugar donde se encuentre ubicada la propiedad constituida como propiedad horizontal y con el lleno de los siguientes requisitos:

Acreditar capacitación y formación específica en temas de propiedad horizontal de mínimo 120 horas en una institución educativa de nivel técnico, tecnológico y/o profesional, debidamente reconocido por el Ministerio de Educación o las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano autorizadas por la secretaría de educación de la entidad territorial certificada en educación. Cuando el representante legal sea una persona jurídica, su representante y la persona natural que ejerce la función de administración en la copropiedad en nombre de la persona jurídica deberán acreditar su formación en propiedad horizontal, de modo que se garantice la idoneidad en el ejercicio de administrador de propiedad horizontal.

El requisito de capacitación y formación específica en temas de propiedad horizontal, será facultativo según lo disponga la asamblea de la respectiva propiedad horizontal.

Parágrafo 1°. Transición. La formación a que se refiere el presente artículo será homologada para las personas naturales y los representantes

legales de las personas jurídicas que acrediten haber ejercido el cargo de administradores de propiedad horizontal por un lapso no inferior a tres (3) años, acreditable con las certificaciones expedidas por las alcaldías distritales, o municipales en las cuales conste su inscripción en los términos del artículo 8° de la Ley 675 de 2001. El plazo para efectuar la inscripción a que se refiere este artículo durante el tiempo de transición será de un máximo seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2°. *Administrador provisional.* En los términos del artículo 52 de la Ley 675 de 2001, cuando el propietario inicial actúe directamente como administrador provisional del proyecto en desarrollo, no requerirá comprobar su idoneidad, pero si contrata un tercero para actuar como representante legal de la persona jurídica de la propiedad horizontal o su delegado, estos deberán acreditar su idoneidad.

Artículo 6°. Adiciónase el Título IIIA, a la Ley 675 de 2001, el cual quedará de la siguiente manera:

**TÍTULO IIIA
VIGILANCIA
CAPÍTULO I**

Artículo 84A. Inspección, control y vigilancia. *Las alcaldías distritales o municipales, en cabeza de las secretarías de Gobierno o quien haga sus veces, en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control, desarrollarán además de los señalados en otras disposiciones que reglamente el Gobierno, las siguientes funciones:*

1. *Inspeccionar, vigilar y controlar que todos los actores sometidos al régimen de propiedad horizontal cumplan con las obligaciones señaladas en la ley, y en especial el ejercicio de los administradores de propiedad horizontal.*
2. *Señalar los procedimientos aplicables respecto de las investigaciones administrativas sancionatorias que deba surtir contra los administradores de propiedad horizontal por omisión o extralimitación, en el ejercicio de la actividad de administrador de propiedad horizontal o por la violación a las disposiciones contempladas en el régimen de propiedad horizontal, Ley 675 de 2001.*
3. *Denunciar ante las autoridades competentes y sancionar irregularidades que se presenten en el régimen de propiedad horizontal.*
4. *Las demás que el Gobierno reglamente.*

Artículo nuevo. Adiciónase el artículo 77B, a la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 77B. Consejos Municipales o Distritales de Propiedad Horizontal. *Los municipios podrán crear el Consejo Municipal o Distrital de Propiedad Horizontal como espacio de participación válido en el municipio o distrito, siendo un ente consultivo y asesor de la administración municipal o distrital en las políticas públicas, proyectos e iniciativas que involucren los temas concernientes a las comunidades vinculadas con la propiedad horizontal. Tendrán un espacio reconocido en el estudio y creación de los planes de desarrollo y presupuestos participativos. Podrán articularse con sistemas, entidades u organismos nacionales, que implementen acciones para la protección, educación y desarrollo de la propiedad horizontal, lo mismo que con las demás instancias y sistemas de participación en el municipio o distrito.*

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Ponente

HUMPHREY ROA SARMIENTO
Ponente

JAIME BUENAHORA FEBRES
Representante a la Cámara

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., abril 19 de 2018.

En sesión plenaria del día 10 de abril de 2018 fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 131 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crea el Registro Único de Unidades de Propiedad Horizontal y se modifica la Ley 675 de 2001.* Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en las actas de Sesión Plenaria número 279, de abril 10 de 2018, previo su anuncio en la sesión del día 4 de abril de los corrientes, correspondiente al Acta número 278.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ANDI AL SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.

020803

Bogotá, D. C., abril 16 de 2018.

Doctor:

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Segundo debate Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara

Apreciado Presidente:

Quiero manifestarle la preocupación de la ANDI frente al Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones*, el cual se encuentra en el orden del día de la plenaria de Cámara de Representantes, el martes 17 de abril.

Este proyecto de ley, así como otros ya radicados en el Congreso, pretenden evitar la obesidad y el sobrepeso en los colombianos con medidas dirigidas exclusivamente a limitar o a establecer restricciones a la publicidad, la comercialización y la presentación de los empaques de los alimentos procesados, desconociendo, por un lado, el papel que tienen estos alimentos dentro de la nutrición de la población, y por otro, que la obesidad y el sobrepeso deben ser abordados y solucionados desde los múltiples enfoques y causas que los producen.

En primer lugar, queremos señalar que la industria de alimentos y de bebidas es consciente de la necesidad de mejorar los hábitos de vida saludable y alimentación balanceada para lograr un equilibrio de peso corporal que preserve la salud de los colombianos, quienes deben ser conscientes de su propia responsabilidad de cuidar su salud a través de información nutricional en los alimentos y bebidas.

La industria viene suministrando dicha información y cree que cualquier esfuerzo adicional debe estar acorde con los hallazgos científicos y tecnológicos, así como con los referentes internacionales existentes –como el *Codex Alimentarius*– que tienen en la ciencia su

sustento fundamental. Asimismo, sí se tomaren medidas adicionales, su aplicación debería ser viable para las autoridades y las empresas del sector de alimentos y de bebidas, en el que tanto el Gobierno como la academia, la industria, la comunidad médica y los propios consumidores estamos llamados a cumplir un papel, cada uno en su ámbito de acción.

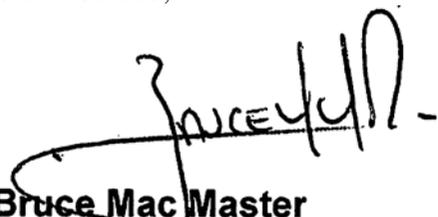
Las acciones adicionales que se podrían adelantar, más que normativas, pasan por la educación de los ciudadanos en la adopción de hábitos de vida saludables –en todas sus dimensiones, de alimentación, actividad física y costumbres– y por el suministro de información adecuada, completa y veraz a los consumidores.

En lo que respecta a la industria de alimentos y bebidas y su papel dentro de este universo multicausal, ya se vienen adelantando acciones para dar un contenido mayor a la información nutricional de los bienes ofrecidos, acompañada de campañas de promoción de hábitos saludables en los consumidores.

Teniendo en cuenta que este proyecto de ley afecta a varios sectores de la economía nacional, respetuosamente le solicitamos que para su aprobación se realice un debate amplio, incluso de ser posible sugerimos se programen audiencias públicas regionales. Lo anterior, teniendo en cuenta que para su aprobación en primer debate el proyecto de ley no fue objeto de discusión en la Comisión Séptima de Cámara.

En el documento anexo a esta comunicación, pongo en su consideración los comentarios y observaciones al proyecto de ley en comento.

Reciba un cordial saludo,


Bruce Mac Master
Presidente

ANEXO

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 019 DE 2017 CÁMARA

por la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.

I. Comentarios generales

Consideramos que el proyecto de ley se constituiría en un obstáculo técnico innecesario

al comercio porque establecería medidas discriminatorias que vulneran el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) en el marco de la OMC ya que incluye reglas sobre etiquetado y publicidad aplicables únicamente a alimentos procesados y bebidas.

En efecto, de acuerdo con el artículo 2.2 del Acuerdo OTC, a un país no le es dado establecer reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto obstaculizar “innecesariamente” el comercio internacional. A través del proyecto de ley que nos ocupa se estarían provocando efectos restrictivos del comercio que van más allá del objetivo legítimo que busca lograr al proteger la salud de sus ciudadanos y disminuir las enfermedades no transmisibles. Lo anterior debido a que se exigiría etiquetar con advertencias sanitarias a aquellos productos alimenticios procesados y bebidas que se encuentren por encima de los parámetros establecidos en el proyecto de ley, parámetros que no están conformes con los estándares y normas técnicas internacionales.

En ese sentido, las directrices del *Codex Alimentarius* son la principal referencia normativa internacional en materia de alimentos y bebidas por lo que, conforme al Acuerdo OTC, deben ser consideradas en la formulación normativa de los países miembros.

II. Comentarios específicos

1. Alimentos y bebidas específicos vs. dieta total

La propuesta de añadir una advertencia sanitaria de diseño octagonal de fondo color negro y borde blanco en la cara frontal de los alimentos y bebidas envasados, constituiría una declaración de advertencia injustificada que no considera la ingesta total de alimentos o la cantidad y frecuencia del consumo de los mismos.

Este tipo de advertencia puede confundir a los consumidores y ser interpretada como una recomendación de no consumir el producto. Este enfoque es innecesariamente restrictivo y contradice los argumentos científicos internacionalmente aceptados, que concluyen que los alimentos y las bebidas no deben ser juzgados aisladamente, sino en relación con el papel que cumplen dentro de una dieta general, saludable y equilibrada.

2. Perfil de nutrientes

El proyecto de ley en su artículo segundo pretende establecer límites de contenido de sodio, azúcares libres, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y otros edulcorantes para determinar qué se podría considerar como un “*producto comestible o bebible de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional*”.

Al respecto nos permitimos señalar que estos límites no cuentan con el debido sustento pues el “*Modelo de Perfil de Nutrientes*” en el que se basa, está siendo cuestionado internacionalmente por su falta de rigor técnico y científico.

3. Enfoque negativo hacia los alimentos y bebidas industrializados

El proyecto de ley solo contempla el uso de advertencias para los “*productos comestibles o bebidas de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional*” señalando que son aquellos que tienen un “*nivel elevado de azúcares, grasas y/o sodio, cuyo aporte nutricional es bajo o incluso nulo, y además pueden contener otros edulcorantes*”, desconociendo los niveles intrínsecos que algunos alimentos contienen y que pueden ser incluso más altos a los adicionados.

Así mismo, este enfoque deja de lado el papel fundamental que la industria de alimentos y bebidas juega en la mitigación de los problemas de desnutrición y malnutrición que desafortunadamente aún subsisten en la región.

La industria trabaja, conjuntamente con los gobiernos, en el propósito prioritario de erradicar el hambre. Así mismo, la industria alimentaria y la de bebidas hacen accesibles, tanto en términos físicos como económicos, alimentos y bebidas inocuas y de calidad a todos los consumidores en todo el territorio nacional.

Entendemos que el sobrepeso y la obesidad son multifactoriales, siendo relevantes, los malos hábitos de alimentación y el sedentarismo.

En la ANDI creemos que al adoptar el consumidor decisiones informadas para balancear y diversificar adecuadamente sus hábitos de vida e ingesta de alimentos y bebidas, se logra el equilibrio en la salud.

Nuestros esfuerzos al respecto buscan, mediante intervenciones y acciones concretas, orientar los buenos hábitos de alimentación a través de la educación y la información, como herramientas fundamentales; tales acciones se concretan en las siguientes áreas:

- Innovación en la formulación de productos y ampliación del portafolio, en dos líneas:
 1. Reducción de nutrientes que han sido identificados como de importancia para la salud pública.
 2. Adición de nutrientes que en cada país se han identificado como deficitarios.

La innovación es además una herramienta fundamental para incrementar la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos y bebidas para toda la población.

- Promoción constante y sostenible de la adopción de hábitos de vida saludable.

Sabemos que solamente la combinación de una alimentación balanceada y variada, en las proporciones adecuadas, con actividad física suficiente, tendrá un impacto tangible en la disminución de los índices de sobrepeso y obesidad en la población.

- Publicidad responsable, en particular la relacionada con productos para niños, niñas y adolescentes. Reconocemos y asumimos la responsabilidad que tenemos frente a la publicidad que utilizamos y el impacto que esta tiene, por lo tanto, permanentemente revisamos nuestros estándares publicitarios especialmente en la publicidad relacionada con los productos para niños, niñas y adolescentes, con el fin de contribuir prioritariamente en la prevención del sobrepeso y la obesidad en ese grupo de población.
 - Etiquetado completo y claro de nuestros productos, acompañado de la debida información, educación y comunicación a los consumidores en la lectura, comprensión e identificación de la información nutricional relevante que suministramos tanto en las etiquetas como en la publicidad de nuestros productos, de manera que esta sea comprensible y comparable, permitiendo decisiones de consumo informadas.
4. **Sobrerregulación del sector que puede incidir negativamente en el desarrollo y expansión de la industria**

Por último, pero no menos importante, consideramos que en la coyuntura de desaceleración económica que vive el país, la imposición de restricciones adicionales a una industria que aporta casi el 20% del PIB manufacturero del país, resulta contraproducente para los propósitos de reactivación de la economía.

Es claro que la incertidumbre jurídica y el cambio repentino de las reglas de juego desincentivan la innovación y la inversión.

También es claro, que la estigmatización de los alimentos y las bebidas como sustituto de la educación y la adecuada información para que los consumidores tomen las decisiones adecuadas, desestimula el consumo, ralentizando aún más la recuperación económica, sin que necesariamente se obtenga el objetivo deseado al no contemplar todos los factores que inciden en la obesidad y el sobrepeso y en las enfermedades crónicas asociadas a esas condiciones.

Valga señalar que numerosas normas del ordenamiento jurídico se han expedido ya en atención al legítimo propósito de prevención, por lo cual resulta innecesario la expedición de otras adicionales. Entre ellas destaco las siguientes:

- En primer lugar, la Ley 9ª de 1979 establece en su artículo 271 que el Ministerio de Salud determinará las leyendas que deben tener incorporados los alimentos empacados o envasados destinados para venta del público. Es claro que no es necesaria otra ley para regular la información que debe brindarse en los empaques de los alimentos envasados o empacados, ya que esto se puede hacer a través de una resolución expedida por el Ministerio de Salud, aspecto que fue reiterado posteriormente por el artículo 10 de la Ley 1355 de 2009.
- La Ley 1355 de 2009 “*por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención*”, hace referencia a la necesidad de promover una alimentación balanceada y saludable y establecer mecanismos para evitar el exceso o deficiencia en los contenidos, cantidades y frecuencias de consumo de aquellos nutrientes que, consumidos en forma desbalanceado, puedan presentar riesgo para la salud. En relación con el etiquetado, su artículo 10 señala que “Con el ánimo de mejorar el conocimiento que tiene la población en general referente a los contenidos nutricionales y calóricos, los productores de alimentos entregarán la información en el etiquetado de acuerdo a la reglamentación expedida por el Ministerio de la Protección Social”.
- En relación con la publicidad, el artículo 12 de la Ley 1355 de 2009 consagra lo siguiente: “Artículo 12. Publicidad y mercadeo de alimentos y bebidas en medios de comunicación. El Ministerio de la Protección Social a través del Invima creará una sala especializada, dirigida a regular, vigilar y controlar la publicidad de los alimentos y bebidas, con criterios de agilidad y eficiencia operativa en su funcionamiento, buscando la protección de la salud en los usuarios y en especial de la primera infancia y la adolescencia, teniendo en cuenta lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), con respecto a la comercialización de alimentos en población infantil”.

Sobre la comercialización de alimentos para consumo humano existen normas particulares, que tienen como principal objetivo dar cumplimiento al artículo 78 de la Constitución Política y garantizar la salud pública, la calidad de los alimentos y la información que sobre estos se debe suministrar

al consumidor, siendo las más relevantes las siguientes resoluciones:

- Resolución 5109 de 2005 “por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano”, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Resolución 333 de 2011, “por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano”, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Resolución 4254 de 2011, “por medio de la cual se expide el Reglamento Técnico que establece disposiciones relacionadas con el rotulado o etiquetado de alimentos derivados de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) para consumo humano y con la identificación de materias primas para consumo humano que los contengan”, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Resolución 2508 de 2012, “por el cual se establece el Reglamento Técnico sobre los requisitos que deben cumplir los alimentos envasados que contengan grasas trans y/o grasas saturadas”, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Resolución 2674 de 2013, “por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto-ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones”, en la cual se establecen los requisitos necesarios para la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución, y comercialización de alimentos, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Resolución 2016028087 de 2016, “por la cual se establecen los lineamientos para la autorización de agotamiento de existencias de etiquetas y uso de adhesivos en alimentos”, expedida por el Invima.
- Resolución 3803 de 2016, “por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Resolución 4150 de 2009, “por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos que deben cumplir las bebidas energizantes para consumo humano”.
- Resolución 003929 de 2013, “por el cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir las

frutas que se procesen, empaquen, transporten, importen y comercialicen en el territorio nacional”.

En las resoluciones anteriormente citadas se hace mención específica al rotulado o etiquetado de alimentos y bebidas, a los nutrientes como el sodio, el azúcar y la grasa incluyendo definiciones y valores diarios de referencia para la población colombiana, aspectos que se pretenden regular en el Proyecto de ley número 019 de 2017.

Cabe resaltar, que las resoluciones que establecieron reglamentos técnicos fueron expedidas dando cumplimiento al procedimiento establecido en la Decisión 376 de 1995 de la Comunidad Andina y al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

Finalmente, la Ley 1480 de 2011, “por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones” que tiene por principio general proteger, promover y garantizar la efectividad de los derechos de los consumidores, hace mención expresa en el numeral 1 del artículo a la necesidad de proteger a los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad. Este estatuto consagra normas específicas sobre información (Título V) y publicidad (Título VI) en desarrollo de lo previsto en el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia.

Como se observa, en la Ley 1355 de 2009, la Ley 1480 de 2011 y las normas especiales citadas ya están incorporados los principales aspectos que se busca reglamentar en el Proyecto de ley número 019 de 2017, ya que contienen artículos específicos sobre etiquetado, publicidad, establecimientos educativos públicos y privados y para el efecto, involucra a las diferentes entidades tanto de nivel nacional como de nivel territorial.

Por lo expuesto, solicitamos tomar en cuenta nuestros comentarios y considerar que la articulación público-privada constituye la herramienta más importante con la que la sociedad cuenta para enfrentar con éxito la problemática de la obesidad, sobrepeso, desnutrición, anemia y cualquier problema de malnutrición, así como las enfermedades crónicas asociadas a estas condiciones.

Conclusión y solicitud,

Teniendo en cuenta que este proyecto de ley afecta a varios sectores de la economía nacional, respetuosamente le solicitamos que para su aprobación se realice un debate amplio, incluso de ser posible sugerimos se programen audiencias públicas regionales. Lo anterior, teniendo en cuenta que para su aprobación en primer debate el proyecto de ley no fue objeto de discusión en la Comisión Séptima de Cámara.

Bogotá, D. C., abril de 2018.

**CARTA DE COMENTARIOS DE
ASOGRASAS PARA SEGUNDO DEBATE
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019
DE 2017 CÁMARA**

por medio del cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 17 de abril de 2018

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Plenaria Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Segundo debate Proyecto de ley número 019 de 2017.

Respetado Presidente:

Por medio de la presente, apelo a su investidura como Presidente de la Honorable Cámara de Representantes para que a partir de los argumentos expuestos en este documento, se aplaque la discusión y votación del Proyecto de ley número 019 de 2017, “por medio del cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones”, el cual está en el orden del día de la plenaria de la Cámara de Representantes para el día 17 de abril de 2018.

Este proyecto de ley hace parte de un grupo de iniciativas legislativas radicadas en el segundo semestre del año 2017 tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, que buscan regular el etiquetado y la publicidad de un determinado tipo de alimentos con el argumento de que están íntimamente relacionadas con enfermedades no transmisibles (ENT), reclamando en su beneficio que a partir de su articulado se está protegiendo derechos indiscutibles y defendidos por todos como el derechos de los niños, niñas y adolescentes a la alimentación y nutrición adecuada y a la salud.

Lastimosamente, dichos proyectos de ley se caracterizan por el desconocimiento del valor de la ciencia en la formulación de definiciones relacionadas con el consumo de alimentos, y desconocen el impacto no solo en la correcta nutrición, el derecho a tener un consumidor informado y por supuesto el impacto que tendría en la industria que elabora estos alimentos que son fundamentales y necesarios para el adecuado desarrollo y crecimiento de las personas, especialmente el de niños, niñas y adolescentes.

Dada la importancia que tiene la regulación del consumo de alimentos en la población, es necesario realizar una revisión crítica de la solidez de la ciencia y tecnología de alimentos que soporta el Proyecto de ley número 019 de 2017, para poder determinar si dicha reglamentación se basa

en los postulados básicos de la ciencia y que son acogidos como referentes internacionales en la formulación de políticas públicas. De lo contrario, podría causar graves problemas en la sociedad por la escasa o nula solidez técnica.

**I. Análisis del Proyecto de ley número 019
de 2018**

El Proyecto de ley número 019 de 2017 tiene como propósito reglamentar el etiquetado y la publicidad de un determinado tipo de alimentos para establecer una serie de medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles. Para lograr dicho objetivo, es fundamental que los alimentos sean identificados con claridad en las leyes que los abordan. En el mencionado proyecto de ley se establecen nuevas denominaciones de alimentos, alejadas de las aceptadas internacionalmente, de escasa o nula solidez científica y técnica y, como se discute más abajo, vagas y abiertas a interpretaciones.

Aparte de alejarse de lo aceptado internacionalmente y de lo que esto implica en términos de inseguridad jurídica para los productos alimenticios, con esta ley, Colombia estaría incumpliendo principios fundamentales de los acuerdos MSF y OTC de la OMC como la transparencia y la base científica en la aplicación de medidas y, por tanto, exponiéndose a demandas y disputas internacionales.

Reconociendo la necesidad de informar más ampliamente al consumidor acerca del valor nutricional de los alimentos que consume, las políticas públicas colombianas y la legislación sobre etiquetado y publicidad, así como las campañas para la reducción de la obesidad, se deben basar en la mejor ciencia de que dispone la humanidad actualmente, esto es, en las directrices del Codex Alimentarius y de los países desarrollados que son referencia mundial en estos temas.

II. Análisis técnico

1. Categorías de alimentos

El artículo 2° del Proyecto de ley número 019 contempla las siguientes definiciones:

- Alimentos sin procesar y mínimamente procesados.
- Productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional.
- Productos procesados.
- Productos ultraprocesados.
- Productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional.

El Proyecto del ley número 019 de 2017 instaure cinco grupos de productos, contrastando por simplistas y carentes de soporte científico con los usados internacionalmente para facilitar el intercambio de datos de composición de alimentos,

como Infoods¹, para aprobar los usos de aditivos alimentarios; como la del *Codex Alimentarius*², referente universal para la legislación alimentaria, que consta de 16 grupos y cerca de 150 subgrupos; o las usadas por las autoridades oficiales con fines de salud pública como el Foodex 23³, usado oficialmente en Europa; o el IFSAC⁴ del CDC de Estados Unidos, empleado para investigación de enfermedades transmitidas por alimentos. Clasificaciones estas que han sido ampliamente estudiadas, se actualizan permanentemente a la luz de los avances científicos y tecnológicos y toman como base principalmente los grupos de alimentos y los tipos de procesamiento a que son sometidos.

La clasificación de alimentos vigente en Colombia está contenida en la Resolución 719 de 2015, que clasifica los alimentos de acuerdo con el riesgo en salud pública en 15 grupos y 72 subgrupos. El Ministerio de Salud anunció recientemente que está en curso un mecanismo que establece la actualización periódica de esta clasificación bajo la responsabilidad del Invima.

2. Definiciones de alimentos sin procesar y mínimamente procesados.

2.1 Definición de alimentos sin procesar.

El Proyecto de ley número 019 dispone la siguiente definición: “Los alimentos sin procesar no sufren ninguna alteración tras extraerse de la naturaleza. (...)”

Esta definición de alimentos sin procesar no es clara. Al parecer un alimento sin procesar sería por ejemplo un grano de café con todo y cereza, la espiga de trigo, un pescado con escamas y vísceras o un pollo recién muerto, con plumas y vísceras también, pues la “remoción de partes no comestibles o no deseadas” los haría mínimamente procesados. Pero en realidad un grano en cereza es apenas una materia prima alimentaria, no un alimento y un animal sin eviscerar es un peligro para la salud pública, pues los animales deben ser eviscerados inmediatamente después de extraerlos de la naturaleza para evitar que su carne se contamine con el contenido intestinal.

2.2 Definición de alimentos mínimamente procesados

El Proyecto de ley número 019 establece la siguiente definición: “Son los que se han sometido a un proceso de limpieza, remoción de partes no comestibles o indeseables, fraccionamiento,

molienda, secado, fermentación, pasteurización, refrigeración, congelación y procesos similares sin añadir al alimento original sal, azúcar, aceites, grasas ni otras sustancias”.

La verdad es que estas definiciones de alimento sin procesar y alimento mínimamente procesado no agregan valor a la clasificación de alimentos para fines tecnológicos, composicionales o de salud pública, como las que se referenciaron más arriba, ni para fines de publicidad y etiquetado nutricional. En las legislaciones internacionales aparecen solamente definidos “alimento no elaborado” y “alimento o producto alimenticio” (Unión Europea), o “alimento” y “alimento procesado” (FDA).

3. Definición de productos procesados

El Proyecto de ley número 019 establece la siguiente definición: “Los productos procesados son fabricados añadiendo sal, azúcar u otra sustancia de uso culinario, a alimentos sin procesar o mínimamente procesados con el fin de hacerlos durables y más agradables al paladar. Son productos derivados directamente de alimentos y se reconocen como versiones de los alimentos originales”.

Esta definición consagra que “se reconocen como versiones de los alimentos originales” pero no es claro a qué se refiere con esta denominación, es decir, no es claro qué productos entran en esta categoría. Hay que recurrir al documento de la OPS que al parecer sirve de referente para preparar estas definiciones⁵. Allí se leen los siguientes ejemplos de productos procesados: Verduras y leguminosas enlatadas o embotelladas, conservadas en salmuera o escabeche; frutas peladas o rebanadas conservadas en almíbar; pescados enteros o en trozos conservados en aceite; nueces o semillas saladas; carnes y pescados procesados, salados o curados y no reconstituidos como jamón, tocino y pescado seco; quesos hechos con leche, sal y fermentos; y panes elaborados con harinas, agua, sal y fermentos.

Tener que recurrir a otras referencias y a ejemplos para precisar el universo delimitado por una definición hace evidente que la definición es vaga y abierta a interpretaciones, una debilidad que no se puede permitir la legislación de ningún país.

Adicionalmente, el Proyecto de ley número 019 parece estar definiendo los “productos procesados” como productos elaborados en cocinas o en la casa, no en industrias de alimentos, toda vez que en otro apartado define “Ingredientes culinarios” como “Productos extraídos de alimentos sin procesar o de la naturaleza por procesos como prensado, molienda, trituración, pulverización y refinado. Se usan en las cocinas de los hogares y en cafeterías y restaurantes para condimentar y cocinar alimentos

¹ INFOODS Guidelines for Describing Foods: A Systematic Approach to Describing Foods to Facilitate International Exchange of Food Composition Data, <http://www.fao.org/infoods/infoods/es/>

² Sistema de clasificación de alimentos. Codex Stan 192-1995 Rev 2016 Anexo B.

³ The food classification and description system FoodEx2 (revisión 2) EFSA Technical Report, 2015

⁴ The IFSAC Food Categorization Scheme, 2017. <https://www.cdc.gov/foodsafety/pdfs/food-categorization-diagram-H.pdf>

⁵ Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efectos sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Washington D. C.: OPS, 2015.

y para crear preparaciones culinarias variadas”. Esto quiere decir, que según el Proyecto de ley número 019, no se usan ingredientes culinarios en la industria de alimentos, afirmación que refleja de nuevo un profundo desconocimiento de la ciencia y la tecnología de alimentos.

4. Definición de productos ultraprocesados

El Proyecto del ley número 019 de 2017 hace referencia a los productos ultraprocesados definiéndolos así: “Formulaciones industriales fabricadas íntegra o mayormente con sustancias extraídas de alimentos (aceites, grasas, azúcar, almidón, proteínas), derivadas de constituyentes de alimentos (grasas hidrogenadas, almidón modificado) o sintetizadas en laboratorios a partir de materias orgánicas como petróleo y carbón (colorantes, aromatizantes, resaltadores de sabor y diversos tipos de aditivos usados para dotar a los productos de propiedades sensoriales atractivas)”.

Cabe anotar que ninguna autoridad de países desarrollados o de bloques económicos regionales, ni el Codex Alimentarius, ni el FoodEx, ni la FDA, ni la Academia Internacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos reconocen el concepto de “producto ultraprocesado”. Contrario a lo que dicen algunas personas, la OMS tampoco lo ha reconocido. Este concepto es promovido por un sistema de clasificación conocido como NOVA, avalado en documentos publicados por la OPS, que han sido fuertemente cuestionados por la comunidad científica internacional por, como se dijo antes, simplista y carente de base científica sólida.

Esta definición establece unas características diferenciadoras que delimitarían cuáles son los llamados “productos procesados” teniendo en cuenta la anterior definición. Dichas características no son suficientes para identificar qué productos comprende la definición, con lo cual la definición falla en su propósito principal. Para identificar los “productos ultraprocesados” es necesario leer las etiquetas de los productos y así verificar cuáles cumplen con esas características. Algunos helados de crema, algunas salsas, algunos pasabocas, y algunos otros tipos de productos podrían hacer parte de esta definición, pero no todos los que corresponden a esas categorías: no todos los helados, no todas las salsas, no todos los pasabocas, etcétera. Que cumplan o no las características diferenciadoras no dependerá del tipo de producto sino de la marca y el mercado al que va dirigido, lo que hace la definición ambigua y abierta a interpretaciones.

En el documento de la OPS que al parecer sustenta esta definición⁶ aparecen numerosos ejemplos de lo que serían “productos

ultraprocesados”, la mayoría de los cuales no cumplen las tres características diferenciadoras acá establecidas. Para ilustrar esto, véase la lista de “productos ultraprocesados” del documento en referencia:

- Hojuelas fritas (como las de papa) y muchos otros tipos de productos de snack dulces, grasosos o salados.
- Helados.
- Chocolates y dulces o caramelos.
- Papas fritas.
- Hamburguesas y perros calientes.
- Nuggets o palitos de aves de corral o pescado.
- Panes, bollos y galletas empaquetados.
- Cereales endulzados para el desayuno.
- Pastelitos, masas, pasteles, mezclas para pastel, tortas.
- Barras energizantes.
- Mermeladas y jaleas.
- Margarinas.
- Postres empaquetados.
- Fideos.

Allí, por ejemplo

- Las papas fritas son solamente papa, aceite y sal y se han sometido a operaciones de lavado, pelado, cortado y, en ocasiones, es-caldado. En este esquema las papas fritas serían alimentos mínimamente procesados. Los autores las incluyen en esta lista solamente porque pueden tener un alto contenido de aceite.
- La mayoría de hamburguesas son 100% carne molida de res y cerdo con condimentos, lo que las haría también mínimamente procesadas.
- Los cereales endulzados para el desayuno son mezclas de varios cereales, frutas deshidratadas y frutos secos con azúcar o panela. Los ingredientes han sido sometidos a operaciones como pelado, tostado, molido. Con lo cual también serían alimentos mínimamente procesados.
- Las margarinas son mayormente aceites hidrogenados con adición o no de algunas sustancias que incluyen vitaminas, leche y conservantes.
- Las mermeladas y jaleas están constituidas numéricamente, como la mayoría de alimentos de la lista, de ingredientes principales, no de aditivos.

Esta falta de conocimiento acerca de los alimentos y los procesos no solo resta fundamento científico a la clasificación sino que es muy preocupante, en especial en la perspectiva de hacer legislación basada en ella.

A continuación, se analiza esta definición parte por parte.

⁶ OPS, 2015. óp. cit.

- El título de la categoría: “Producto ultraprocesado”

La categoría omite explícitamente el uso de la palabra alimento, como si se estuviera refiriendo a productos que no son alimentos, omisión que refleja un sesgo que resulta ajeno a la naturaleza científica que debe primar en el marco normativo de un país. De hecho, el concepto de *ultraprocesado* es usado ampliamente por diversos medios de comunicación y formadores de opinión para desestimular el consumo de alimentos procesados avivando la percepción pública errónea de que hacen daño a la salud.

- “Formulaciones industriales fabricadas íntegra o mayormente con sustancias extraídas de alimentos”.

Como se dijo más arriba, esta frase abarca productos de muy diversa naturaleza, no expresa características suficientemente diferenciales lo que la hace vaga y sujeta a interpretaciones. De hecho, los documentos de la OPS y otros que cita este descriptor, deben recurrir a ejemplos de alimentos que la constituyen para aclarar de qué están hablando. Los ejemplos listados resultan, a la luz de la ciencia, inconexos y antojadizos.

Por otro lado, la frase describiría alimentos como la bienestarina, que es en esencia una formulación industrial en la que se mezclan varios ingredientes alimenticios para dar un alimento de alto valor nutritivo y bajo costo. La bienestarina es un alimento producido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que contiene una mezcla vegetal de cereales, rica en proteínas de alto valor biológico, con vitaminas y minerales indispensables para el adecuado crecimiento y desarrollo, fomentando su consumo primordialmente en la primera infancia. Se ha usado por años con gran éxito en Colombia, como ha pasado en otros países en vía de desarrollo con productos similares. La contradicción que representa pretender desconocer como alimentos productos como la bienestarina desnuda la falta de rigor científico de la definición.

- “... extraídas de alimentos (aceites, grasas, azúcar, almidón, proteínas) derivadas de constituyentes de alimentos (grasas hidrogenadas, almidón modificado) o sintetizadas en laboratorios a partir de materias orgánicas como petróleo y carbón...”.

Esta parte de la definición resulta redundante, no agrega ninguna característica diferenciadora a la primera frase, lo que incumple un criterio fundamental de lo que constituye una buena definición. Solo agrega un listado de ingredientes: aceites, grasas, almidones y proteínas, creando una asociación de los ultraprocesados con estos ingredientes, asociación que, en el contexto del proyecto de ley, contribuiría a crear una

imagen negativa sobre ellos. Lo cierto es que todos los alimentos contienen en mayor o menor proporción de proteínas, carbohidratos, grasas y micronutrientes necesarios para una alimentación adecuada. Crear una asociación negativa de alguno de estos nutrientes con productos ultraprocesados no es apropiado, pues todos son parte fundamental de la alimentación necesaria para el adecuado funcionamiento del organismo. En este punto no se entiende tampoco por qué razón no se incluyen los componentes que provienen de fuentes inorgánicas, como el hierro, el manganeso o el zinc. Esta omisión ayuda a afianzar la idea de que quienes escriben esto no tienen conocimientos básicos de ciencia y tecnología de alimentos.

- “... (colorantes, aromatizantes, resaltadores de sabor y diversos tipos de aditivos usados para dotar a los productos de propiedades sensoriales atractivas)...”.

Si bien en algunos alimentos hay un número alto de aditivos, es necesario decir que los ingredientes principales constituyen en todos los casos el 98% o más de la composición total del alimento. Adicionalmente, algunos de estos aditivos son alimentos en sí mismos, como la lecitina de soya, un emulsificante natural ampliamente usado en productos alimenticios. Los aditivos y auxiliares de fabricación se adicionan en el orden de partes por millón con el propósito de cumplir funciones tecnológicas específicas.

En este asunto, la definición del Proyecto de ley número 019 incluye una función que no está descrita en la ciencia ni en la reglamentación colombiana, cuando hace referencia a los “resaltadores de sabor”, desconociendo la Resolución 2106 de 1983, que enumera las 22 funciones autorizadas en Colombia para los aditivos en los productos alimenticios, basada en el Codex Alimentarius y reconocida mundialmente. Valga decir además que este tipo de listados no suelen estar en documentos del nivel de una ley, suelen hacer parte de Decretos o Resoluciones de las autoridades competentes, en este caso del Ministerio de Salud por su carácter técnico. Por esa razón sería recomendable no incluirlo en este proyecto, más teniendo en cuenta que no son reconocidos internacionalmente y que al ser una función tecnológica puede variar con el tiempo.

Cabe decir también que, contrario a lo que se especula con frecuencia en diversos medios, los aditivos y auxiliares de fabricación autorizados para su uso en alimentos son seguros cuando se emplean siguiendo las normas oficiales. Para ser aprobados, se requiere primero que el uso de cada ingrediente se encuentre justificado tecnológicamente y segundo que pase complejas evaluaciones toxicológicas

llevadas a cabo por científicos de alto nivel y de diversas partes del mundo. Superados estos dos filtros, el proceso regulatorio fija los límites dentro de los cuales se pueden usar los aditivos y auxiliares en los productos y se establecen sanciones para quienes los incumplen. Estos procesos y estándares son establecidos por el Codex Alimentarius, un organismo subsidiario de la Organización de Naciones Unidas cuyo fin es proteger la salud de los consumidores, garantizar el correcto comportamiento del mercado internacional de alimentos y coordinar todos los trabajos internacionales sobre normas alimentarias. Las normas, guías, directrices y políticas del Codex son la referencia internacional en inocuidad de alimentos, son elaboradas por representantes de los gobiernos de todos los miembros del sistema de Naciones Unidas y se basan únicamente en criterios científicos aceptados universalmente.

5. Definición de Productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional

El proyecto de ley pretende encasillar en una definición a los productos que considera de alto contenido calórico y/o bajo nivel nutricional, teniendo en cuenta unos límites de contenido de sodio, de azúcares libres, de grasas totales, de grasas saturadas, de grasas trans y de otros edulcorantes.

Dichos límites no han sido reconocidos por la comunidad científica internacional y no cuentan con el debido soporte científico, pues el modelo de perfil de nutrientes en el que se sustenta, está siendo cuestionado internacionalmente por la falta de rigor técnico. Adicionalmente, es irresponsable catalogar unos productos de bajo nivel nutricional en una ley nacional, pues crearía temor y rechazo por parte del consumidor hacia productos que están perfectamente avalados por las normas internacionales que garantizan la inocuidad de los alimentos.

La definición dice que basta con que un producto comestible o bebible se considere de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional si se encuentra por encima de los límites que establece el proyecto de ley. Basta, por ejemplo, que tenga algo de sodio (1 mg/kcal) para considerarlo nocivo. No solamente el límite es increíblemente bajo (una salsa de soya fermentada, por ejemplo, tiene cerca de 108 mg de sodio por kcal) sino que ignora el tamaño de la porción y la frecuencia de consumo del alimento.

6. Inseguridad jurídica

El Proyecto de ley número 019 de 2017 propone regular el etiquetado, la educación

y la publicidad acerca de los que llaman “productos procesados” y “ultraprocesados”. Este Proyecto prohíbe “... la interferencia de la industria productora de comestibles procesados y ultraprocesados, en aras de evitar conflictos de interés que puedan afectar el objetivo de prevención de las ENT”. Este documento ha demostrado repetidamente que las denominaciones de “productos procesados” y “ultraprocesados” son vagas y abiertas a interpretaciones, con lo cual no queda claro cuáles son los productos que quedarían cubiertos por tales regulaciones, creando un escenario de inseguridad jurídica que afectaría considerablemente a la industria de alimentos y bebidas, el sector industrial más grande de Colombia. Y, más importante, afectaría al consumidor al crear temor infundado por los alimentos procesados y llevarlo a rechazar tantos alimentos procesados nutritivos y saludables, convenientes y de bajo costo.

1. CONCLUSIONES

Desde la perspectiva de la ciencia y tecnología de alimentos, el Proyecto de ley número 019 de 2017 debe revisar a profundidad la ciencia que sirve de base para el asunto que se propone regular. Es imperativo evitar que una ley colombiana contenga el exabrupto de establecer definiciones que no están avaladas internacionalmente por la comunidad científica, o se base en postulados polémicos que si bien son avalados por la OPS, son fuertemente cuestionados por la ciencia aceptada. Es imperativo también evitar que la legislación colombiana aliente la desconfianza y el temor por los alimentos procesados al punto de llevar a la sociedad a rechazarlos injustificadamente.

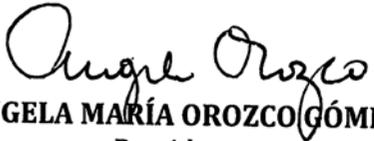
Es además fundamental oír la voz de la ciencia y la tecnología de alimentos en este debate acerca de los alimentos procesados, al cual suelen acudir expertos de otras áreas que por lo general desconocen la naturaleza y características de los procesos tecnológicos de los alimentos y la ciencia de los ingredientes alimentarios.

Preocupa cómo a lo largo del articulado se prohíbe expresamente la participación de la industria en los debates y en la construcción del conocimiento. No se acude tampoco al expertise de la academia y de la ciencia para la construcción de las herramientas, o se les desconoce al momento de otorgar participación en medios de comunicación. Por el contrario, se brindan espacios en el proyecto de ley para que de manera gratuita entidades públicas y ONG emitan mensajes sobre hábitos de salud.

Además de lo anterior, sorprende que ONG y organizaciones de la sociedad civil, que

no desconocemos como actores importantes para algunos temas, puedan participar en el debate libremente y no se les invoque como a la industria, el conflicto de interés, más aun cuando es sabido que algunos de estos grupos se benefician económicamente por ser los principales voceros y promotores de estas iniciativas legislativas.

A lo largo del texto se evidencia la intención de incluir las advertencias nutricionales y sanitarias acorde con el sistema Nova, desconociendo en el fondo *el derecho* que tiene el *consumidor* de estar *bien informado*, ya que sesga la información a la que se lo expone, busca incorporar en las etiquetas las definiciones del artículo dos, pero al mismo tiempo no se le permite acceder a las declaratorias nutricionales, las declaraciones de salud o incluso las virtudes de un producto que haya sido intervenido por la industria. Pareciera que todos los alimentos que no vienen directamente de la granja a la mesa, son satanizados por llevar consigo procesos de intervención de la industria, procesos incorporados en muchos productos de la canasta familiar como la harina de trigo o el arroz, *fortificados* gracias a la industria, y cuya práctica mal haríamos en negar sus bondades, pues son ampliamente conocidas.


ANGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ
Presidente
ASOGRASAS

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY 170 DE 2017 SENADO, 314 DE 2017 CÁMARA

por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones.

ADCC/006/18

RADICADO

Bogotá, D. C., 19 de abril de 2018

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

c.c. doctor Jorge Humberto Mantilla, Secretario General.

Asunto: Proyecto de ley número 170 de 2017 Senado, 314 de 2017 Cámara, por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante:

De manera atenta nos referimos al Proyecto de ley número 170 de 2017 Senado, 314 de 2017 Cámara, *por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones*, actualmente pendiente de cuarto y último debate en la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, que usted preside.

Dicho proyecto de ley busca regular los requisitos de las personas que ingresan al servicio exterior en provisionalidad, con el objetivo de garantizar una mayor idoneidad y pertinencia de los funcionarios que ocupan cargos en las embajadas y consulados de Colombia en el mundo.

El proyecto de ley ya surtió todo el trámite en el Senado y fue aprobado por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en sesión del 29 de agosto de 2017, Acta 4 de 2017, y la sesión del día 12 de septiembre de 2017, Acta 6.

Los ponentes del proyecto son los honorables Representantes Alfredo Rafael de Luque Zuleta (Coordinador) y Ana Paola Agudelo García, y el informe de ponencia para segundo debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 891 de 2017.

Desde la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, como cuerpo que agrupa y representa los intereses de los funcionarios que integran la Carrera Diplomática y Consular de la República, **le solicitamos muy comedidamente que el proyecto de ley se incluya en el orden del día para debate en plenaria de Cámara**, teniendo en cuenta que es necesario y urgente contar con una norma que atienda de manera adecuada los nombramientos en provisionalidad en cargos del servicio exterior, que permite al Congreso ejercer el control político que le corresponde y especialmente dadas las siguientes consideraciones:

Colombia en su propósito de posicionarse en la región y en el mundo como una democracia próspera, abierta para la inversión, los negocios y el turismo, exportadora de saberes y bienes, respetuosa de los derechos humanos, protectora del medio ambiente y preocupada por el bienestar de sus ciudadanos residentes en el exterior, cuenta con una Carrera Diplomática y Consular que se constituye en un activo de suma importancia. Gracias a la existencia de un cuerpo de funcionarios formado y entrenado por el Estado, dedicado exclusivamente a estos temas y con conocimiento en áreas de derecho internacional, política comercial, relaciones internacionales, derecho y práctica consular, idiomas y otros temas afines, es que Colombia puede materializar todos sus objetivos de política exterior.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 125 establece que por regla general los empleos en

las entidades del Estado deben ser de carrera y esto se traduce en que el mérito debe ser el principio rector del acceso a la administración pública. Por lo cual, la Carrera Diplomática materializa también este propósito de la Carta Política, pues garantiza que hombres o mujeres profesionales concursan, se forman en una academia y luego de aprobar los requisitos, pasen a formar parte del servicio exterior, ascendiendo periódicamente a través de exámenes y sometidos a constante evaluación por parte de sus superiores hasta acceder luego de 25 años mínimos de servicio, al rango de Embajador, tal y como ocurre con los miembros de nuestra Fuerza Pública que acceden al rango de General o Almirante, luego de años de servicio y formación.

Ahora bien, mientras el país logra consolidar y aumentar el número de funcionarios de Carrera Diplomática, las normas actuales permiten hacer uso de la figura de la provisionalidad. Figura que tanto la Constitución como la ley y la jurisprudencia, han señalado como de carácter excepcional. Pero, **resulta claro que el funcionario nombrado en provisionalidad ha de cumplir las funciones que de otra forma estarían a cargo de un diplomático de Carrera y por lo tanto, los funcionarios provisionales deben ser igualmente, profesionales capacitados para servir a los intereses del Estado, con toda la idoneidad y formación que les permita velar por tales intereses en los diferentes escenarios internacionales, y además ser personas preparadas para brindar el apoyo que requieren los colombianos en el exterior.**

El proyecto propuesto por los honorables Senadores José David Name Cardozo, Óscar Mauricio Lizcano Arango, William Jimmy Chamorro Cruz, Luis Fernando Velasco Chaves y Jaime Enrique Durán Barrera, sin pretender usurpar las competencias constitucionales del Presidente de la República respecto al nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares del Estado (numeral 2 artículo 189), busca precisamente, regular y formalizar los requisitos que se le exigen a las personas a ser nombradas en provisionalidad, de manera que se garantice que personas preparadas y capaces ejerzan provisionalmente cargos en el servicio exterior.

La aprobación de este proyecto de ley, atiende los vacíos que actualmente se configuran en unos requisitos son laxos e insuficientes a la luz del Decreto-ley 274 de 2000, por medio del cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular. Dicha norma simplemente le exige al designado en provisionalidad (artículo 61, literal a)):

1. Poseer un título universitario o en su lugar acreditar experiencia homologable.

Sobre este punto, la experiencia homologable para los provisionales, no se compara ni es

equivalente a la que requieren los funcionarios de carrera para los mismos rangos, a saber:

CARGO	ANOS ACUMULADOS DE EXPERIENCIA ESPECIALIZADA DEL PROFESIONAL DE CARRERA	ANOS DE EXPERIENCIA (EN CUALQUIER AREA) HOMOLOGABLES PARA OCUPAR EL CARGO EN PROVISIONALIDAD (Artículo 33 del Decreto 1785 de 2014)
Tercer Secretario	Sin contar experiencia laboral previa, corresponde a 1 año de curso de formación especializada que incluye tiempo parcial como practicante en la Cancillería y 1 año de periodo de prueba en la Cancillería. 2	2
Segundo Secretario	5	3
Primer Secretario	9	4
Consejero	13	5
Ministro Consejero	17	6
Ministro Plenipotenciario	19	8

2. Hablar y escribir el idioma inglés o algún idioma oficial de las Naciones Unidas, o en su defecto el idioma del país de destino.

Este segundo requisito no establece necesariamente la obligatoriedad de certificar el idioma diferente al español a través de exámenes estandarizados y de reconocimiento internacional tales como el IELTS, TOEFL, DELF, DALF, etc., Mientras que los aspirantes a la Carrera Diplomática certifican el idioma, en un nivel de competencia mínimo de “medio-alto” (B2 de acuerdo al marco europeo de referencia). La Resolución 4480 de 2010 estableció que, incluso, que los aspirantes a ser nombrados en provisionalidad, pueden acreditar el segundo idioma con una manifestación por escrito dirigida a la Dirección del Talento Humano de la Cancillería, como en efecto, ha ocurrido en muchos casos.

Frente a lo anterior, el proyecto de ley propuesto por los honorables senadores antes mencionados, establece atinadamente como requisito, certificar correctamente el dominio del idioma, además de presentar un curso de capacitación amplio organizado por la Academia Diplomática y no un breve y atropellado programa de inducciones superficiales, como sucede hoy en día.

Agradecemos de antemano su atención a la presente solicitud y nos suscribimos muy cordialmente,


MARGARITA E. MANJARREZ H.
Embajadora
Presidente


ANA MARÍA CRISTANCHO R.
Primer Secretario
Secretaría Ejecutiva (S)

**CARTA DE COMENTARIOS DEL SEÑOR
CARLOS ANDRÉS MENDOZA GONZÁLEZ
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE
2016 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 35
de la Ley 1551 de 2012.*

CARLOS MENDOZA GONZALEZ
<CAMEGO777@hotmail.com>

Para: "comision.primer.cr@gmail.com" comision.primer.cr@gmail.com "atencionciudadanacongreso@senado.gov.co" <atencionciudadanacongreso@senado.gov.co>

20 de abril de 2018,18:04

Señores

Honorables Representantes

Comisión Primera Permanente Constitucional
Cámara de Representantes.

Señores, espero una discusión con altura y rigor frente a lo que pretenden hacer al modificar el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, lo alcanzado con ese artículo hoy vigente fue un gran logro "*que los Personeros fuesen elegidos por mérito*".

Esos argumentos dados de querer devolver la confianza en los Concejos Distritales y Municipales, no es más que pura demagogia. La realidad es que el primer soborno, la primera extorsión que los concejos le hacían al alcalde de turno para elegirle un Personero de su agrado, era pidiendo dinero o burocracia a los alcaldes. Acuérdense señores lo que pasó en Cartagena con el caso de la elección de la contralora, así era usualmente en todos los municipios, antes que se implementara el concurso.

Por otra parte el argumento dado de que no hay recursos para la realización de los concursos para escoger a los personeros, es un argumento barato. Ello, debido a que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) realizó de manera gratuita dichos concursos en todos los municipios que así lo quisieran. Valga anotar, que esos concursos hechos por la ESAP de manera gratuita fueron los más transparentes, puesto que hubo muchos que se hicieron con Universidades de garaje que hoy tienen en aprietos con la Procuraduría a muchos concejos.

No les voy a pedir que hundan ese proyecto de ley, todo lo contrario, les voy a pedir encarecidamente que aprovechen ese proyecto de ley para fortalecer el concurso de méritos para la elección de Personeros.

Atentamente,

CARLOS ANDRÉS MENDOZA GONZÁLEZ

CC. 1.046.399.110

CONTENIDO

Gaceta número 193 - Viernes, 27 de abril de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 067 de 2017 Cámara, por medio del cual se crean las Zonas Económicas Especiales (ZEE), del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, en el marco de la Alianza del Pacífico y se dictan otras disposiciones..... 1

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 131, de 2016 Cámara, por medio del cual se crea el Registro Único de Unidades de Propiedad Horizontal y se modifica la Ley 675 de 2001..... 13

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la ANDI al segundo debate del Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones. 16

Carta de comentarios de Asograsas para segundo debate del Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones..... 20

Carta de comentarios de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia al Proyecto de ley 170 de 2017 Senado, 314 de 2017 Cámara, por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones..... 25

Carta de comentarios del señor Carlos Andrés Mendoza González al Proyecto de ley número 077 de 2016 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012. 27