



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1645

Bogotá, D. C., viernes, 5 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 323 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona dos párrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones- Ley Cero Arandelas.

Bogotá, D. C., junio 19 de 2025

Doctor

**HERNANDO GONZÁLEZ**Presidente Comisión Sexta Cámara de  
Representantes

Doctor:

**RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**

Secretario

**Referencia: Radicación Ponencia Positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 323 de 2024 Cámara, por medio de la cual se adiciona dos párrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones- Ley Cero Arandelas.**

Apreciado Doctor González:

De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva, **rindo Ponencia Positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 323 de 2024 Cámara, por medio de la cual se adiciona dos párrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones- Ley Cero Arandelas.**

Cordialmente;

**DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO**

Representante a la Cámara

Departamento de Bolívar

Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA DE SEGUNDO  
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
323 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona dos párrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones- Ley Cero Arandelas

## CONTENIDO

- I. Presentación y Antecedentes.
- II. Contenido de la iniciativa legislativa
- III. Justificación de la iniciativa legislativa.
- IV. Declaración de impedimentos (Artículo 3° Ley 2003 de 2019).
- V. Análisis de impacto fiscal de la iniciativa legislativa (Artículo 7° Ley 819 de 2003).
- VI. Proposición.
- VII. Texto Propuesto para segundo debate.

## I. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES

El día 19 de septiembre de 2024, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de Ley número 323 de 2024 Cámara por la honorable Represente *Ingrid Johana Aguirre Juvinao*, quien pertenece al Movimiento Político Fuerza Ciudadana, misma que fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1655 de 2024, para primer debate y anunciado para su discusión en sesión Ordinaria el día 20 de mayo 2025, según Acta número 041.

La Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, una vez surtido y aprobado en primer debate, designó a esta Representante, como ponente única de la iniciativa legislativa, la cual fue notificada mediante oficio interno, número C.S.C.P. 3.6. -457/25 del 05 de junio 2025, estando dentro del término legal establecido por el reglamento interno del Congreso.

## II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto adicionar dos párrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y eliminar la posibilidad de cobrar tasas, impuestos o cualquier otra contribución en la factura del servicio de energía como hecho generador del tributo. En ese sentido, se contemplan las siguientes disposiciones:

a) La prohibición del cobro de hechos generadores de tributos en la factura del servicio domiciliario de energía.

b) Se establece un plazo de un año para que se modifique por parte de los entes territoriales los hechos generadores en los casos que estos vinculen el cobro en la factura del servicio domiciliario de energía.

c) Se plasma que la vigencia del proyecto es a partir de la sanción y promulgación.

## II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

### a) *Derecho tributario en Colombia: Naturaleza jurídico del tributo*

Al analizar de manera sistemática la Constitución Política de Colombia en los artículos 150.12 y 338 no establece una definición específica sobre el concepto de “tributo”. No obstante, ante el vacío jurídico, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-040 de 1993, definió que “(...) un alcance genérico y hace referencia a todo lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación -tributarios y no tributarios-. Incluye pues, impuestos, tasas y contribuciones como parece corresponder al sentido natural y obvio de la norma.” Así las cosas, para la Corte el concepto de tributo contenido en la Constitución hace referencia al género. Éste define de manera amplia las cargas impositivas, pues comprende los impuestos, tasas y contribuciones.

#### - Clases de tributos

Los tributos en Colombia, se clasifican en:

a) **Impuestos:** La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 20 de mayo de 1966, señaló que el impuesto es “(...) una prestación pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestación y que se cubre por el solo hecho de pertenecer a la comunidad”.

Ahora bien, la Corte Constitucional a través C-101 de 2022 definió que los impuestos se caracterizan por: “(i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; (ii) el hecho generador que los sustenta puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; (iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; (iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; (v) su pago es obligatorio, y (vi) el Estado dispone de ellos con fundamento en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva”.

b) **Tasas:** La Corte Constitucional a través C-101 de 2022 definió que las tasas “*Son ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella, a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado prestar una actividad, un bien o servicio público, bien sea de manera directa o indirecta, esta última en el caso de particulares que presten servicios públicos. Por su propia naturaleza, esta erogación económica es impuesta unilateralmente por el Estado como retribución equitativa de un gasto público que, no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud*”.

c) **Contribuciones especiales:** La Corte Constitucional a través C-144 de 1993 definió que Las contribuciones especiales tienen como fundamento “(...) la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica.”

### b) *La competencia concurrente entre el Congreso de la República y las asambleas y los concejos para crear tributos*

De conformidad con el artículo 1° constitucional, Colombia está organizada en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales. En ese sentido, el artículo 287 de la Constitución se refiere al contenido básico de la autonomía territorial, el cual ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional como su núcleo esencial. Según el artículo en cita, las entidades territoriales son titulares de los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales.

En el mismo sentido, el artículo 300.4 superior establece que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas “[d] ecretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”. También, el artículo 313.4 dispone que Corresponde a los concejos “[v] otar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.”

No obstante, la Corte Constitucional en la Sentencia a través C-101 de 2022 estableció que: *Las prerrogativas que se derivan de la autonomía que se confiere a las entidades territoriales, se ejercen en los términos establecidos en la Constitución y la ley y, en este sentido, no son de carácter absoluto. En efecto, el Legislador puede limitarlas, condicionarlas o restringirlas, cuando esté autorizado por otra disposición constitucional, siempre que tal limitación no afecte el núcleo esencial de la autonomía y resulte necesaria, útil, y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar.*

La jurisprudencia constitucional ha establecido que, en materia tributaria, el Legislador tiene una competencia concurrente con las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales. Sobre el ejercicio de esta competencia, ha fijado las siguientes reglas:

(i) **Sentencia C-467 de 1993 Corte Constitucional:** La autonomía impositiva de los entes territoriales está subordinada a la Constitución y a la ley.

(ii) **Sentencia C-506 de 2005 Corte Constitucional:** A pesar de que la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos distritales y municipales para imponer contribuciones no es originaria (está subordinada a la Constitución y a la ley), las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para decidir sobre el establecimiento o la supresión de impuestos de carácter local autorizados en forma genérica por la ley, como para administrar libremente todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos.

(iii) **Sentencia C-891 de 2012 Corte Constitucional:** La definición de los elementos estructurales de los impuestos nacionales está a cargo del Congreso de la República. La ley mediante la cual se crea un impuesto de carácter nacional debe definir todos los elementos de la obligación tributaria de manera clara e inequívoca [87]. En contraste, para los impuestos territoriales, cuando la ley autoriza su creación, existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales en relación con la definición de los elementos del tributo respectivo [88].

(iv) **Sentencia C-594 de 2010 Corte Constitucional:** El Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales deben determinar los elementos estructurales del tributo, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, o estos deben ser determinables a partir de la ley, ordenanza o acuerdo, según sea el caso. De esta manera se satisface el principio de legalidad y, en particular, la certeza del tributo.

(v) **Sentencia C-227 de 2002 Corte Constitucional:** Tratándose de tributos territoriales, las leyes que autorizan a establecer tributos a las entidades territoriales, solo deben ocuparse de sus elementos básicos. Esto quiere decir que el Congreso no puede fijar todos sus elementos estructurales porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales.

(vi) **Sentencia C-121 de 2006 Corte Constitucional:** Al expedir leyes que autorizan la creación de tributos territoriales, corresponde al Congreso definir sus aspectos básicos (como son el hecho generador, los sujetos y la metodología para fijar la tarifa), los cuales serán apreciados en cada caso concreto. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales que fije la correspondiente ley de autorización.

En las Sentencias C-035 de 2009 y C-459 de 2013, la Corte Constitucional definió los aspectos básicos que deben ser determinados por el Legislador en las leyes que autorizan la creación de tributos territoriales. Particularmente, indicó que los parámetros mínimos que deben ser señalados por el Legislador son dos: (i) la autorización del gravamen, y (ii) **la delimitación del hecho gravado con el mismo, esto es, del hecho generador.**

El hecho generador es el principal elemento identificador de un gravamen. Se trata del componente que:

*“(...) define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que, si se realiza concretamente ese supuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.”*

En síntesis, la Corte Constitucional a través C-101 de 2022 estableció que les corresponde definir: (i) al Congreso, la autorización del gravamen y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus elementos estructurales. En efecto, la noción de “elementos básicos” se concentra en la autorización para la creación del tributo y el delineamiento, en todo caso genérico y sin pretensión alguna de exhaustividad, de los elementos estructurales. Esto requiere, como es apenas natural, un ejercicio autorrestringido de la competencia legislativa del Congreso, que se muestre compatible con el ámbito reconocido por la Constitución a los órganos representativos de las entidades territoriales.

#### **c) Sobre la situación del cobro de energía en el caribe colombiano**

En las facturas de energía, particularmente en el caribe colombiano, se están cobrando tasas de seguridad y convivencia, el impuesto de alumbrado público y otras contribuciones que no tienen relación con el consumo de energía. En muchos lugares, estos cobros adicionales representan un incremento de más del 30% de lo que el usuario debe pagar en la factura de energía.

Esta situación está afectando a los usuarios y a todos los actores de la cadena del servicio de energía, por las siguientes razones, entre otras:

- Los esfuerzos por bajar los costos de la factura de energía, especialmente en la costa caribe, se pierden porque siguen impactando en ella, las tasas e impuestos que no tienen nada que ver con el consumo. Los esfuerzos lo pierden todos los actores de la cadena y los usuarios.

- Las inversiones y acciones para controlar y bajar el fraude y que los costos de estas pérdidas no técnicas impacten en la factura de energía, parecen perderse en la realidad cuando la factura, en un porcentaje importante, no baja por el valor de las tasas e impuestos que se les cobra a los usuarios.

- Las campañas de ahorro del consumo de energía no tienen efecto que motive positivamente a los usuarios, pues la sensación es que, a pesar de los ahorros, la factura no baja en la proporción deseada, teniendo en cuenta que en ella se cobran las tasas e impuestos.

Por todas estas razones, resulta conveniente que el hecho generador de las tasas, impuestos y contribuciones no este determinado por el consumo de energía en los hogares e industrias. Y por supuesto, resulta conveniente que en la factura de energía sólo se cobre el servicio de energía que está directamente determinado por el consumo de cada usuario. Las empresas de servicios públicos domiciliarios que prestan el servicio de energía sólo deben cobrar el valor del servicio del contrato de energía y no cobrar otros conceptos.

Las entidades territoriales deben asumir la responsabilidad para modificar el hecho generador de tasas e impuestos, y encontrar otros mecanismos para cobrar esas tasas e impuestos, diferentes a que hagan parte de la factura de energía.

Haciendo estas modificaciones y eliminando estos cobros de la factura de energía, se logrará bajar su valor de manera efectiva.

Se resalta que departamentos como Bolívar a través de la ordenanza 364 del 14 de diciembre de 2023 posee tasa de seguridad que se cobre en el recibo de energía y el distrito de Barranquilla a través del Acuerdo 001 de 2011 también hace el cobro de esta tasa en el recibo. Preceptos que encarecen la factura y no permiten vivir con dignidad a los habitantes del Caribe colombiano.

### III. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

En la costa Caribe, estamos pagando las tarifas de energía más altas del Mundo, así lo revelan estudios realizados por la Asociación de Ingenieros de Bogotá, para la Unión Europea, quienes pudieron establecer, que la tasa de ganancia mundial tiene un promedio del 5.8% y en Colombia la rentabilidad supera el 12%, esta situación, la posibilita, entre otros.

- El artículo 87 de la Ley 142 de 1994, que entre los principios que trae nos habla de la Eficiencia Energética y La Eficiencia Financiera y cuando se presenta un conflicto entre ambos conceptos debe primar la Eficiencia Financiera (prima el dinero por encima del servicio).

- Encontramos que en el plan de desarrollo (*Ley 1955 de 2019*) del anterior gobierno (Presidente Duque), se aprobaron los artículos 314, 315, 316 y 318, unas tarifas diferenciales para la Costa Caribe que permite a las empresas de energía “recuperar las pérdidas técnicas, las no técnicas y las irregularidades”.

**Artículo 315., Autorícese a la Nación a asumir directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional, así como el pasivo de Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P. asociado al Fondo Empresarial de la siguiente manera:**

i) *el pasivo pensional y prestacional correspondiente a la totalidad de las pensiones y cesantías, ciertas o contingentes, pagaderas a los pensionados de Electrificadora del Caribe S. A. E.S.P. y a las obligaciones convencionales, ciertas o contingentes, adquiridas por la acusación del derecho a recibir el pago de la pensión convencional de jubilación y/o legal de vejez;*

ii) *el pasivo de Electrificadora del Caribe S. A. E.S.P. con el Fondo Empresarial correspondiente a las obligaciones en las cuales el Fondo haya incurrido o incurra, incluyendo garantías emitidas.*

Estas situaciones tarifarias afectan ostensiblemente no solo a los usuarios de estrato 1, 2 y 3 sino a los pequeños, medianos y grandes empresarios, quienes deben competir con las empresas y empresarios de otras latitudes cuyos costos como ya se dijo son de un promedio del 5.8% mientras que en la Costa Caribe de Colombia son superiores al 12%, lo que se puede verificar con serios informes de expertos que han dejado unas sorpresas tales como que en países como Cuba tienen un costo de energía del 0.008 de dólar por KW/H y en Venezuela con tanto que le criticamos, tiene un valor de 0.002 de dólar por KW/H\*, lo que los expertos denominan, Costo País.

*\*Fuente: the world Bank (2019), Eurostat (2020), Cepal (2018) y GlobalPtroPrices (2020).*

**INCREMENTOS TARIFARIOS.** Los departamentos que pertenecen a la Región Caribe para el año 2022 tuvieron un incremento que oscila entre el 26.98% y el 37.19%.

Mientras que la media nacional está estimada en el 22.4%, observamos que las ciudades principales del país se encuentran por debajo de la media nacional (Cali, Cúcuta, Neiva, Bogotá, Pereira, Pasto, Tunja, Armenia, Ibagué, Popayán, Florencia, Manizales y Villavicencio) CUYO incremento fue entre el 7.33% y el 21.93%, así fue determinado por el DANE, esto deja ver clara mente la desigualdad que existe en el cobro de la energía y se puede considerar un punto de discriminación económica.

Estos aspectos comprometen seriamente principios Constitucionales y preceptos legales, a vía de ejemplo los artículos 1° Dignidad, 2 Derechos y garantías, 13 Derecho a la Igualdad y a la no discriminación, amén de la Sentencia T-499 de 1992 con ponencia del H.M. Carlos Gaviria Díaz, y que no decir del artículo 369 de la misma Carta del siguiente tenor literal:

*“Artículo 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”.*

*Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.*

Solo se tiene en cuenta la parte relativa a los deberes de los usuarios dejando de lado sus derechos, esta situación amerita que desde el parlamento y todos los estamentos de la sociedad, afectados por estas situaciones, definamos acciones urgentes tendientes a mejorar este estado de cosas, en gracia a discusión inconstitucionales.

Hay, entre otros aspectos radica la importancia y trascendencia de este importante proyecto de ley, iniciativa, que sin dubitación alguna una vez se convierta en ley de la República, va a aliviar el bolsillo de los más de onces de millones de costeños y costeñas, que actualmente están siendo afectados y afectadas, con las altas tarifas de energía, situación agravada con las arandelas, que le cuelgan al recibo de la energía particularmente, lo que no sucede en otras partes o regiones del País.

#### IV. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS (ARTICULO 3 LEY 2003 DE 2019)

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

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

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

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

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

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se él alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o

quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

#### V. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA (ARTICULO 7 LEY 819 DE 2003)

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de ley no produce ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo. Por ello, el proyecto de ley no representa ningún gasto adicional para la Nación.

#### VI. PROPOSICIÓN

Por lo expuesto anteriormente, me permito rendir ponencia favorable y propongo a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley número 323 de 2024 Cámara, por medio de la cual se adiciona dos párrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones- Ley Cero Arandelas.

Cordialmente;

  
**DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Bolívar  
 Pacto Histórico

#### VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 323 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona dos párrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones- Ley Cero Arandelas.

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto adicionar dos párrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y eliminar la posibilidad de cobrar tasas, impuestos o cualquier otra contribución en la factura del servicio de energía como hecho generador del tributo.

**Artículo 2º** Adiciónese dos párrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994, quedando de la siguiente manera:

**Artículo 147. Naturaleza y requisitos de las facturas.** Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos.

En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado.

En las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos podrá preverse la obligación para el suscriptor o usuario de garantizar con un título valor el pago de las facturas a su cargo.

**Parágrafo Primero.** Cuando se facturen los servicios de saneamiento básico y en particular los de aseo público y alcantarillado, conjuntamente con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia de los servicios de saneamiento básico, aseo o alcantarillado, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado.

**Parágrafo Segundo.** En la factura del servicio domiciliario de energía no podrá cobrarse tasas, impuestos o cualquier otra contribución diferente al valor de este servicio, determinado por el consumo como hecho generador del tributo.

**Parágrafo Tercero.** Las entidades territoriales tendrán un plazo máximo de un año (1) posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, para modificar el hecho generador de las tasas, impuestos y contribuciones cuando este, está determinado por el consumo de energía en la factura del servicio domiciliario de energía.

Los departamentos, distritos y municipios que en virtud del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, estuviesen recaudando a la entrada en vigencia de la ley en mención algún tributo creado con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, y cuyo hecho generador sea la suscripción al servicio público domiciliario de energía, se le aplicará la prohibición establecida en el parágrafo primero del presente artículo y tendrán un año (1) posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, para modificar el hecho generador de las tasas, impuestos y contribuciones.

Posterior al año la Superintendencia de Servicios Públicos requerirá a las empresas del servicio domiciliario de energía para que hagan el correspondiente ajuste en los recibos en mención.

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

  
**DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Bolívar  
 Pacto Histórico

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA VEINTISIETE (27) DE MAYO DE 2025, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 323 DE 2024 CÁMARA**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA DOS PARÁGRAFOS AL ARTÍCULO 147 DE LA LEY 142 DE 1994 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"- LEY CERO ARANDELAS**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto adicionar dos parágrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y eliminar la posibilidad de cobrar tasas, impuestos o cualquier otra contribución en la factura del servicio de energía como hecho generador del tributo.

**ARTÍCULO 2º.** Adiciónese dos parágrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994, quedando de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 147. Naturaleza y requisitos de las facturas.** Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos.

En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado.

En las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos podrá preverse la obligación para el suscriptor o usuario de garantizar con un título valor el pago de las facturas a su cargo.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Cuando se facturen los servicios de saneamiento básico y en particular los de aseo público y alcantarillado, conjuntamente con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia de los servicios de saneamiento básico, aseo o alcantarillado, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** En la factura del servicio domiciliario de energía no podrá cobrarse tasas, impuestos o cualquier otra contribución diferente al valor de este servicio, determinado por el consumo como hecho generador del tributo.

**PARÁGRAFO TERCERO.** Las entidades territoriales tendrán un plazo máximo de un año (1) posterior a la entrada en vigencia de la presente Ley, para modificar el hecho generador de las tasas, impuestos y contribuciones cuando este, está determinado por el consumo de energía en la factura del servicio domiciliario de energía.

Los departamentos, distritos y municipios que en virtud del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, estuviesen recaudando a la entrada en vigencia de la Ley en mención algún tributo creado con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, y cuyo hecho generador sea la suscripción al servicio público domiciliario de energía, se le aplicará la prohibición establecida en el parágrafo primero del presente artículo y tendrán un año (1) posterior a la entrada en vigencia de la presente Ley, para modificar el hecho generador de las tasas, impuestos y contribuciones.

Posterior al año la Superintendencia de Servicios Públicos requerirá a las empresas del servicio domiciliario de energía para que hagan el correspondiente ajuste en los recibos en mención.

**ARTÍCULO 3º. VIGENCIA.** La presente Ley rige a partir de su sanción, promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 27 de mayo de 2025.-En sesión de la fecha, fué aprobado en primer debate, y en los términos anteriores, el Proyecto de Ley 323 de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SUSTANCIACIÓN  
 INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 29 de agosto de 2025

Autorizo la publicación del presente Informe de Ponencia para Segundo Debate, el texto aprobado en primer debate y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 323 de 2024 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA DOS PARÁGRAFOS AL ARTÍCULO 147 DE LA LEY 142 DE 1994 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" LEY CERO ARANDELAS.

La ponencia para segundo debate fue firmada por la Honorables Representante DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO.

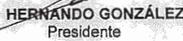
Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 704 /25 del 29 de agosto de 2025, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

  
 RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN  
 Secretario

Cámara. "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA DOS PARÁGRAFOS AL ARTÍCULO 147 DE LA LEY 142 DE 1994 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"- LEY CERO ARANDELAS (Acta No. 042 de 2025) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 20 de mayo de 2025, según Acta No. 041, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

  
 DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO  
 Coordinador Ponente

  
 HERNANDO GONZÁLEZ  
 Presidente

  
 RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN  
 Secretario General

Elaboró: Ruth Claudia Sáenz Forero  
 27.08.25

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA  
 PARA SEGUNDO DEBATE DEL  
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 364 DE  
 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., agosto de 2025

Honorable

**MESA DIRECTIVA**

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E. S. D.

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

Honorable Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que han hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 364 de 2024 Cámara. por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Congressistas,

  
 H.R Etna Támara Argote Calderón  
 Coordinadora Ponente

  
 H.R Jorge Hernán Bastidas Rosero  
 Coordinador Ponente

H.R Alvaro Henry Monedero Rivera  
 Ponente

H.R Néstor Leonardo Rico Rico  
 Ponente

H.R. Ángela María Vergara González  
 Ponente

Karen Astrith Manrique Olarte  
 Ponente

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 364 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y ZOMAC del Departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia se desarrollará así:

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

**I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

El día 1° de Octubre del 2024, los siguientes honorables Congresistas honorable Senador *Ferney Silva Idrobo*, honorable Senador *Paulino Riascos Riascos*, honorable Senadora *Aída Marina Quilcué*

*Vivas*, honorable Representante *Óscar Rodrigo Campo Hurtado*, honorable Representante *Orlando Castillo Advíncula*, honorable Representante *Hermes Evelio Pete Vivas*, radicaron el presente proyecto de ley ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

El día 27 de Noviembre de 2024, mediante oficio C.T.C.P.3.3.-511-2024C la honorable Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Representantes designó como Coordinadores Ponentes a la honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón* y al honorable Representante *Jorge Hernán Bastidas Rosero*, y como ponentes al honorable Representante *Álvaro Henry Monedero Rivera*, al honorable Representante *Néstor Leonardo Rico Rico*, a la honorable Representante *Ángela María Vergara González* y a la honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte*.

El pasado 13 de diciembre del 2024, se radicó Ponencia Positiva para primer debate ante la citada Comisión Tercera, y posteriormente, la iniciativa fue anunciada por la Comisión el pasado 10 de junio del 2025, y sería debatida y aprobada por el pleno de la Comisión en sesión ordinaria del día 11 de junio del 2025.

Durante el trámite del primer debate se presentaron dos proposiciones, y una de ellas fue avalada durante la misma diligencia, y la segunda fue dejada como constancia por los proponentes:

PROPOSICIÓN	ESTADO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>HONORABLE REPRESENTANTE WILDER IBERSON ESCOBAR</b></p> <p><b>PROPOSICIÓN MODIFICACIÓN DE Artículo:</b></p> <p>Modificación del artículo 2°, en el sentido de eliminar el párrafo segundo de dicho artículo:</p> <p>Artículo 2° Condiciones especiales de la ZESE para los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca. Adiciónese al artículo 268 de la Ley 1955 del 2019 lo siguiente:</p> <p><b>Parágrafo Séptimo:</b> Extiéndanse los efectos del presente artículo a las sociedades comerciales que se constituyan en los Municipios PDET y/o ZOMAC del departamento del Cauca, dentro de los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigor de la ley, o aquellas existentes en dichos municipios que durante ese mismo término se acojan a este régimen conforme a las condiciones establecidas en el presente artículo.</p> <p><del>En el evento en que las sociedades comerciales constituidas en los Municipios PDET y/o ZOMAC del departamento del Cauca o las existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial, por motivos de orden público o de fuerza mayor, no puedan desarrollar sus actividades económicas y/o comerciales propias dentro de dichos territorios, podrán ser beneficiarias del descuento de hasta el 50% de la tarifa general de renta, en los términos del inciso cuarto de este artículo, siempre que establezcan alianzas y contratos de compra, y/o comercialización, con un término no inferior a un año, de productos o materias primas con organizaciones sociales, campesinas, comunitarias o populares pertenecientes a dichos municipios; para tales efectos el Gobierno nacional reglamentará el presente parágrafo.</del></p>	<p>AVALADA</p>	<p>La proposición se avaló en tanto se considera pertinente que el favorecimiento tributario que se crea por el proyecto de ley, se circunscriba específicamente en beneficio de las empresas o sociedades comerciales se aplique irrestrictamente a aquellas que sí ejerzan actividades en Municipios PDET y ZOMAC.</p>

PROPOSICIÓN	ESTADO	JUSTIFICACIÓN
<b>HONORABLE REPRESENTANTE JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS</b> <b>HONORABLE REPRESENTANTE DIÓGENES QUINTERO</b> <b>PROPOSICIÓN MODIFICACIÓN DE Artículo:</b> Modificación del artículo 2º, adición de un PARÁGRAFO NUEVO: Se adicionan al régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial ZECE, todos los Municipios PDET del territorio nacional con el propósito de garantizar su inclusión integral y efectiva a este régimen favoreciendo así el desarrollo económico local, el fortalecimiento de las cadenas productivas y la mejora de la infraestructura productiva en dichas zonas.	CONSTANCIA	

## II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

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

**Artículo 1º.** Extensión del Régimen especial en materia tributaria- ZESE, a los Municipios PEDET y ZOMAC del departamento del Cauca.

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

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

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

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

## III. CONSIDERACIONES DE LOS AUTORES

### Descripción del departamento del Cauca.

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

### Departamento del Cauca.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Municipio	Población DANE	Área Km²
Popayán	318.059	464
Almaguer	18.449	224
Argelia	26.144	674
Balboa	21.108	329
Bolívar	38.048	717
Buenos Aires	31.436	410
Cajibío	42.014	526
Caldono	39.946	373
Caloto	30.181	303
Corinto	25.286	294
El Tambo	53.891	2.615
Florencia	5.202	56
Guachené	19.671	96
Guapi	27.616	2.885
Inzá	28.879	685
Jambaló	17.841	252
La Sierra	10.749	203
La Vega	24.501	492
López de Micay	18.580	3.297
Mercaderes	22.688	640
Miranda	31.360	212
Morales	38.838	418
Padilla	9.937	68
Páez	45.776	1.599
Patía	36.848	723
Piamonte	8.811	1.162
Piendamó	40.818	171
Puerto Tejada	41.615	92
Puracé	17.272	783
Rosas	11.475	130
San Sebastián	10.948	389
Santander de Quilichao	110.445	3.009
Santa Rosa	5.339	444
Silvia	37.337	582
Sotará	13.939	449
Suárez	31.904	370
Sucre	9.489	128
Timbío	35.479	169
Timbiquí	26.100	2.002
Toribio	35.218	412
Totoró	24.558	384
Villa Rica	20.693	77
<b>TOTAL, DEPARTAMENTO:</b>	<b>1.464.488</b>	

Fuente:

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

### El conflicto en el Cauca

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

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

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> <https://web.comisiondelaverdad.co/especiales/norte-cordillera-cauca/contexto.html#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20escritor%20Christian%20Gros,la%20d%C3%A9cada%20de%20los%2080.>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En lo que va del 2024, VerdadAbierta.com documenta en el Cauca 13 asesinatos de líderes sociales, tres asesinatos de excombatientes firmantes del Acuerdo de Paz, cinco asesinatos de agentes de la Fuerza Pública, 2.000 personas desplazadas y más de 500 confinados como consecuencia de los enfrentamientos entre grupos armados y la Fuerza Pública en el departamento. Los hechos violentos han aumentado desde la suspensión del cese al fuego entre el Ejército Nacional y el EMC, pero el conflicto estaba encarnizado desde antes.

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

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

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

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

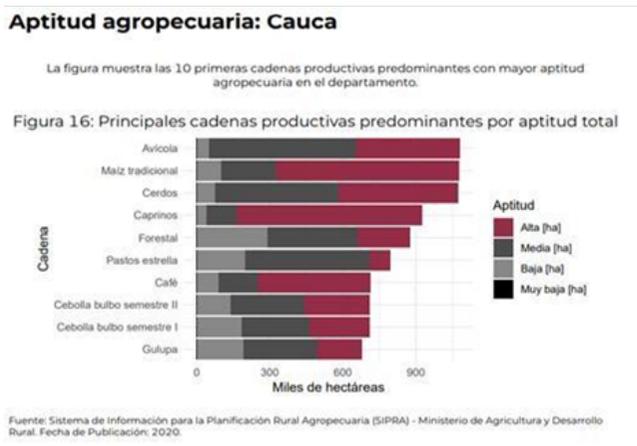
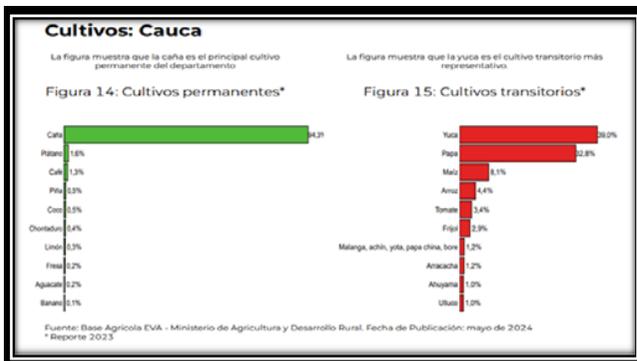
Los habitantes y líderes sociales del departamento del Cauca son los principales objetivos en un territorio con un gran número de organizaciones y movimientos sociales, así como de presencia organizada de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas las cuales deben contar con las garantías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

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

Los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, han sido permeados por las economías ilícitas y se cree que para el 2024 existen unas 20.000 hectáreas cultivadas con hoja de coca, lo cual es usado como fuente de recursos económicos para garantizar operatividad de los grupos armados; no obstante, persiste el esfuerzo Caucano por integrarse a la economía del país, por ejemplo, se ha logrado 95 mil hectáreas sembradas de café, generando 65.500 empleos rurales; 33 de los 42 municipios del departamento son cafeteros y el valor de su cosecha anual se estima en 705 mil millones de pesos; de igual manera, existen cultivos de aguacate Hass y frutales, los cuales permitirían dinamizar la relación entre los productores agrícolas con las empresas de la agroindustria.

**Economía departamento del Cauca**

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



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

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

Según la ONU, es uno de los departamentos que presenta mayores cultivos ilícitos de hoja de coca, materia prima para la producción de cocaína, lo que ha convertido a este departamento en uno de los más golpeados por el conflicto armado colombiano

entre la fuerza pública, quienes buscan erradicar estos cultivos, y grupos armados al margen de la ley, quienes buscan el control de esta actividad ilícita. No obstante, por ser este departamento el de mayor población indígena en Colombia, estos cultivos de hoja de coca también son parte de las culturas aborígenes, quienes preparan sus ancestrales remedios y alimentos a base de este producto, cuyo cultivo es ilegal por orden del estado colombiano.

**Crecimiento Económico del Departamento.**

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

**Pobreza en el cauca:**

La figura compara la posición del departamento en el ranking nacional de pobreza multidimensional y muestra que en 2023 la incidencia fue de 15,8, lo que implicó una variación de -2.5 puntos frente al año anterior.



**VARIABLES de Pobreza en el Cauca:**

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

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

Variable	Total 2024	Total 2023	Categorías 2023	Puntaje 2023	Variación
Material inadecuado de piso	18,9	22,3	1,1	24,9	-3,4
Sin acceso a fuente de agua mejorada	28,0	30,1	1,1	32,0	-2,3
Bajo logro educativo	59,9	57,5	15,1	69,9	-2,4
Sin aseguramiento en salud	9,2	9,0	1,3	9,8	-0,6
Barreras de acceso a servicios de salud	3,1	1,3	2,1	0,8	-1,8
Inadecuado empujamiento de excretas	9,3	7,9	4,9	9,4	-1,1
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	4,2	5,1	5,3	5,1	-1,1
Material inadecuado de paredes exteriores	3,3	3,4	5,4	2,1	-0,2
Hacinamiento excesivo	3,8	3,6	5,3	5,1	-1,1
Desempeño de larga duración	14,2	14,4	15,1	14,0	-0,2
Inadecuado estirar	2,8	3,2	3,3	4,3	-0,6
Resaca estandar	7,2	7,2	70,8	7,3	-0,7
Analfabetismo	9,5	11,3	9,3	15,6	-3,8

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

### Dinámica Empresarial Departamento del Cauca.

De acuerdo con las cifras de la Cámara de Comercio de Comercio del Cauca, entre 2016 y 2023 se incrementó el número de empresas formales en 14% correspondiente a una tasa de crecimiento promedio anual del 2,0%. De esta manera, el Stock de empresas del año 2016: 22.285 unidades productivas aumentaron a 25.300 unidades en el 2023.

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

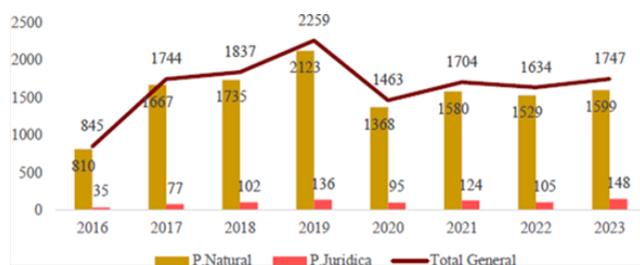
Tabla 3: Tamaño de las Empresas en el departamento del Cauca 2016-2023.

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

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

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

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



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

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

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

### Marco Legal

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

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

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

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

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

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

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

Las personas que tienen o van a crear una empresa y están ubicadas en algunos de los sitios mencionados anteriormente pueden acceder al beneficio de tarifa especial en el Impuesto de Renta del cero por ciento (0%) por los primeros 5 años y del 50% de la tarifa general de renta durante los 5 años siguientes. Este beneficio aplica en la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta, siempre y cuando se informe al agente retenedor en la respectiva factura o documento equivalente los requisitos relacionados en el artículo 1.2.1.23.2.6 del Decreto número 2112 de noviembre de 2019.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El factor común entre los Municipios PDET y ZOMAC, son la alta influencia el conflicto armado

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

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

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

**En ese sentido, se propone la extensión de la figura de ZESE para los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, se promueve y se impulsa las alianzas o asociación privadas populares (APRIP) con apoyo estatal, que promueva la creación de un plan integral de productividad (PIP), para lograr que el capital privado sea una fuente de impulso a la productividad del departamento, la generación de infraestructura productiva con apoyo del mecanismo de obras por impuestos y la generación de empleo y desarrollo, buscando aumentar la productividad, el empresarismo.**

### III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

#### A. Objeto del Proyecto de Ley.

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

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

#### B. Definiciones

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

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

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

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

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

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

Asociaciones privadas populares (APRIP): Este concepto no está definido taxativamente ni jurídica ni gramaticalmente. Sin embargo, por analogía se infiere que se hace referencia a las asociaciones Público-Populares del artículo 1° del Decreto número 74 de 2024, el cual indica: las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria, los cuales se denominarán Asociaciones Público - Populares (APPo).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones y los compromisos establecidos en el Acuerdo Final de Paz, la implementación de estos componentes económicos ha sido compleja. La inseguridad en algunas regiones, especialmente en aquellas donde los grupos armados ilegales siguen operando, ha dificultado el desarrollo económico y la atracción de inversión en estas zonas. Además, la falta de recursos y la lentitud en la ejecución

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



En tal sentido, los Municipios PDET tienen planes sectoriales y programas que se crean para la implementación de la Reforma Rural Integral incorporarán en su diseño y ejecución el enfoque étnico. Así como contar con un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de acuerdo a las particularidades y dinámicas de cada región con la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, en los diferentes niveles territoriales, en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación garantizando la incorporación del enfoque étnico en la planeación participativa.

### **E. Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC)**

Posterior a la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno y las Farc, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio conjuntamente establecieron para 344 municipios la categoría de ser las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Decreto número 1650 de octubre de 2017).

Para lo que compete a la presente iniciativa tributaria, a los mencionados municipios se les estipula en la parte XI la Ley 1819 de 2016 (art. 235 y ss) un régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zomac que se menciona a continuación:

**“Artículo 237.** Régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zomac. Las nuevas sociedades, que sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, *que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en las Zomac, y que cumplan con los montos mínimos de inversión y de generación de empleo que defina el Gobierno nacional, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:*

a) *La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean micro y pequeñas empresas, que inicien sus actividades en las Zomac por los años 2017 a 2021 será del 0%; por los años 2022 a 2024 la tarifa será del 25% de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas; para los años 2025 a 2027 la tarifa será del 50% de la tarifa general; en adelante tributarán a la tarifa general;*

b) *La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean medianas y grandes empresas, que inicien sus actividades en las Zomac por los años 2017 a 2021 será del 50% de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para personas jurídicas o asimiladas; por los años 2022 a 2027 la tarifa será del 75% de la tarifa general; en adelante las nuevas grandes sociedades tributarán a la tarifa general.”* (Ley 1819 de 2016)<sup>9</sup>.

Lo que quiere decir que (i) para las micro y pequeñas empresas, la tarifa general del impuesto sobre la renta que inicien sus actividades en las Zomac en los años 2025 a 2027 será del 50% de la tarifa general, (ii) para las medianas y grandes empresas la tarifa general del impuesto sobre la renta que inicien sus actividades en las Zomac en los años 2025 a 2027 será del 75% de la tarifa general. Después del 2027 tanto micro y pequeñas como medianas y grandes tributarán a la tarifa general.

Contando así con un beneficio tributario existente hasta el 2027 pero después abandona por total dicho beneficio tributario

### **Zona Económica y Social Especial (ZESE):**

Posterior al año 2017, la Ley 1955 de 2019, en su artículo 268 definió un régimen tributario especial a los departamentos La Guajira, Norte de Santander, Arauca y las ciudades capitales de Armenia y Quibdó. cuyo principal beneficio es que la tarifa general de renta sea del 0% por los primeros 5 años (es decir 2020-2025) y del 50% de la tarifa general de renta durante los 5 años siguientes (es decir 2025-2030) aplicando en la misma proporcionalidad para la tarifa de retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta, siempre y cuando se informe al agente retenedor en la respectiva factura o documento equivalente los requisitos definidos por la norma (DIAN, 2020)<sup>10</sup>.

Dicho enunciado normativo hoy no es aplicable a los Municipios Pdet y Zomac del Cauca, que como se ha visto tanto en las consideraciones de los autores como en la de los ponentes se pretende extender estos efectos a los mencionados municipios durante 5 años a partir de la vigencia de la presente normatividad, porque dichos municipios necesitan de inversión nacional y extranjera para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo al ser aquellos donde se vivió más fuerte y en más cantidad el conflicto armado en Colombia y que al día de hoy su economía sigue sin despegar. Impulsando las alianzas o asociación público-populares (APRIP) con apoyo estatal, que promueva la creación de un plan integral de productividad (PIP), para lograr que el capital privado sea una fuente de impulso a la productividad del departamento, así como la generación de infraestructura productiva con apoyo del mecanismo de obras por impuestos y la generación de empleo y desarrollo, buscando aumentar la productividad, el empresarismo.

### **G. Conclusiones**

Incluir los municipios Pdet y Zomac del Cauca en el programa de Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE), establecido en el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, podría generar una serie de beneficios significativos para la región. El más relevante es el impulso al desarrollo económico local. Las ZESE están diseñadas para promover

<sup>9</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

<sup>10</sup> <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/BlogDetails.aspx?DianId=8>

la inversión en zonas que han sido históricamente afectadas por la violencia, la pobreza o el aislamiento geográfico. Al integrar a los municipios caucanos en este programa, se ofrecerían incentivos fiscales, como exenciones en impuestos y contribuciones para las empresas que se instalen en estas zonas, lo que atraería inversiones tanto nacionales como internacionales.

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

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

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

Finalmente, esta iniciativa contribuiría a la consolidación de la paz en la región. El Cauca ha sido uno de los departamentos más afectados por el conflicto armado en Colombia, y las ZESE podrían jugar un papel clave en la construcción de una paz duradera, ya que brindan oportunidades económicas a las comunidades que han sufrido las consecuencias del conflicto. La creación de empleos y el impulso a las empresas en estas zonas ayudaría a combatir la pobreza, la exclusión social y la violencia, fomentando la estabilidad y el bienestar de las familias caucanas.

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

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

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

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

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

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

Un impacto fiscal positivo también provendría del efecto multiplicador que tiene el establecimiento de nuevas empresas y la reactivación de las existentes. Las ZESE en los Municipios PDET y ZOMAC caucanos impulsarán la creación de cadenas de suministro y un mercado laboral más robusto, lo que se traduce en una mayor demanda de bienes y servicios, un mayor consumo interno y, por ende, mayores ingresos fiscales indirectos a través del impuesto al valor agregado (IVA). Este efecto positivo, podría generar un círculo virtuoso, en el que la mayor actividad económica en el Cauca resultaría en un aumento sostenido de la recaudación tributaria.

La mejora en la infraestructura, incentivada por las ZESE dentro de los Municipios PDET y ZOMAC,

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

Sin embargo, es importante destacar que el impacto fiscal no se limita a los beneficios directos que puedan generarse en términos de ingresos tributarios. El impulso al desarrollo económico y social que traería la inclusión de los municipios del

Cauca en el esquema tributario ZESE también podría tener efectos indirectos en la reducción de los costos sociales asociados con la pobreza, la desigualdad y la violencia. Esto podría traducirse en una disminución de los gastos públicos relacionados con la asistencia social y la seguridad, lo cual representaría un ahorro fiscal adicional a largo plazo para el Estado.

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

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO APROBADO CON EL PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 364 DE 2024 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 364 DE 2024 CÁMARA	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto hacer aplicable el régimen especial en materia tributaria (ZESE) de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 en los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto hacer aplicable el régimen especial en materia tributaria (ZESE) de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 en los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente ley.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 2º. Condiciones especiales de la ZESE para los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca.</b> Adiciónese al artículo 268 de la Ley 1955 del 2019 lo siguiente:</p> <p><b>Parágrafo Séptimo:</b> Extiéndanse los efectos del presente artículo a las sociedades comerciales que se constituyan en los Municipios PDET y/o ZOMAC del departamento del Cauca, dentro de los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley _____, o aquellas existentes en dichos municipios que durante ese mismo término se acojan a este régimen conforme a las condiciones establecidas en el presente artículo.</p>	<p><b>Artículo 2º. Condiciones especiales de la ZESE para los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca.</b> Adiciónese al artículo 268 de la Ley 1955 del 2019 lo siguiente:</p> <p><b>Parágrafo Séptimo:</b> Extiéndanse los efectos del presente artículo a las sociedades comerciales que se constituyan en los Municipios PDET y/o ZOMAC del departamento del Cauca, dentro de los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley _____, o aquellas existentes en dichos municipios que durante ese mismo término se acojan a este régimen conforme a las condiciones establecidas en el presente artículo.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 3º. Facultad de las asociaciones público-populares para desarrollar Obras por Impuestos.</b> Adiciónese como inciso tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, lo siguiente:</p> <p>Las Obras por Impuestos del presente artículo, podrán realizarse bajo el esquema de Asociaciones Público-Populares a las que se refiere el Decreto número 874 del 2024 o normal que le modifique, adicione o sustituya. Para esto, el Estado a través del SENA o mediante convenios con instituciones de educación superior; estará facultado para implementar con los actores de la Economía Popular que realizan la mencionada Asociación Público-Popular un plan integral de productividad (PIP), en el que se defina el tipo de proyecto a desarrollar; y en el que se busque garantizar la operatividad y sostenibilidad del respectivo proyecto productivo.</p>	<p><b>Artículo 3º. Facultad de las asociaciones público-populares para desarrollar Obras por Impuestos.</b> Adiciónese como inciso tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, lo siguiente:</p> <p>Las Obras por Impuestos del presente artículo, podrán realizarse bajo el esquema de Asociaciones Público-Populares a las que se refiere el Decreto número 874 del 2024 o <u>la</u> norma que le modifique, adicione o sustituya. Para esto, el Estado a través del SENA o mediante convenios con instituciones de educación superior; estará facultado para implementar con los actores de la Economía Popular que realizan la mencionada Asociación Público-Popular un plan integral de productividad (PIP), en el que se defina el tipo de proyecto a desarrollar; y en el que se busque garantizar la operatividad y sostenibilidad del respectivo proyecto productivo.</p>	<p>Se ajusta la redacción del segundo inciso, en el sentido de referir que se incluye la norma que modifique adicione o sustituya el Decreto número 874 del 2024.</p>
<p><b>Artículo 4º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 4º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

## VI. CONFLICTO DE INTERÉS

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

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

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

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

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

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se él alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

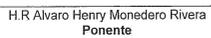
## VII. PROPOSICIÓN

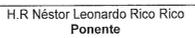
Por lo anteriormente expuesto, y con base a lo dispuesto por la Constitución Política de 1991 y la Ley 5ª de 1992, nos permitimos proponer a la Plenaria de la Cámara de Representantes, **dar segundo debate** y aprobar la **ponencia del Proyecto de Ley número 364 de 2024 Cámara**, por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,

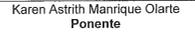
  
H.R. Elna Támara Argote Calderón  
Coordinadora Ponente

  
H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero  
Coordinador Ponente

  
H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera  
Ponente

  
H.R. Néstor Leonardo Rico Rico  
Ponente

  
H.R. Ángela María Vergara González  
Ponente

  
Karen Astrith Manrique Oiarde  
Ponente

## VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 364 DEL 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y ZOMAC del Departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.*

### El Congreso de Colombia DECRETA:

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

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

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

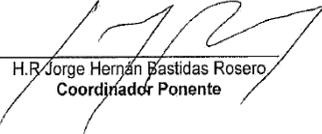
**Artículo 3º. Facultad de las asociaciones público-populares para desarrollar Obras por Impuestos.** Adiciónese como inciso tercero del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, lo siguiente:

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

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

  
 H.R. Etna Támara Argote Calderón  
 Coordinadora Ponente

  
 H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero  
 Coordinador Ponente

H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera  
 Ponente

H.R. Néstor Leonardo Rico Rico  
 Ponente

H.R. Ángela María Vergara González  
 Ponente

Karen Astrith Manrique Olarte  
 Ponente

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

Bogotá D.C., 3 de septiembre de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 364 de 2024 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCLUYE A LOS MUNICIPIOS PDET Y ZOMAC DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE), SE PROMUEVE EL ENCADENAMIENTO Y LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por los Honorables Representantes ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN y JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO, 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

Bogotá, D.C. 3 de septiembre de 2025.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ  
 PRESIDENTE

  
 ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
 SECRETARIA GENERAL

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
 POR LA COMISIÓN TERCERA DE  
 LA CÁMARA DE REPRESENTANTES,  
 EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA  
 MIÉRCOLES ONCE (11) DE JUNIO DE  
 DOS MIL VEINTICINCO (2025)**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 364 DE 2024  
 CÁMARA**

por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y ZOMAC del Departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia  
 DECRETA:**

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

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

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

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

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

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES,** miércoles once (11) de junio de dos mil veinticinco (2025). - En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el Proyecto de Ley N° 364 DE 2024 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCLUYE A LOS MUNICIPIOS PDETY ZOMAC DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE)", se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones", previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día martes veintisiete (27) de mayo de dos mil veinticinco (2025), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes./.

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE  
 Presidente

  
 ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
 Secretaria General

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1645 - Viernes, 5 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**Págs.**

Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado del Proyecto de Ley número 323 de 2024 Cámara, por medio de la cual se adiciona dos párrafos al artículo 147 de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones- Ley Cero Arandelas .....	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado del Proyecto de Ley número 364 de 2024 Cámara, por medio de la cual se incluye a los Municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones .....	7