



# 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° 2078

Bogotá, D. C., viernes, 31 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 433 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se otorga a las personas con discapacidad en Colombia un descuento en el pago del impuesto predial y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

*Asunto: Radicación del Proyecto de Ley Ordinaria número 433 de 2025 Cámara, por medio de la cual se otorga a las personas con discapacidad en Colombia un descuento en el pago del impuesto predial y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Lacouture, cordial saludo.

En el marco de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 433 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se otorga a las personas con discapacidad en Colombia un descuento en el pago del impuesto predial y se dictan otras disposiciones*, iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones de la normatividad vigente.

En tal sentido, respetuosamente solicitamos proceder según el trámite previsto constitucional y legalmente para tales efectos.

De los honorables Representantes,

**KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE**

Representante a la Cámara

CITREP 2 – Arauca

Autora

|  |   |
|--|---|
| <br>JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO<br>Representante a la Cámara<br>Curul de Paz No. 3 Antioquia                                     | <br>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de La Guajira       |
| <br>SANTIAGO OSORIO MARIN<br>Representante a la Cámara<br>Partido Alianza Verde  | <br>WILLIAM FERY Y LACOUTURE MARTÍNEZ<br>Representante a la Cámara<br>CITREP No. 7<br>Meta - Guaviare |
| <br>JHON FREDI VALENCIA CAIEDO<br>Representante a la Cámara<br>Circunscripción Transitoria Especial de<br>Paz No. 11<br>Putumayo | <br>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Arauca                   |
|  |   |

TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2025  
CÁMARA

*por medio de la cual se otorga a las personas con discapacidad en Colombia un descuento en el pago del impuesto predial y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto otorgar y garantizar un descuento en el pago de las tarifas del impuesto predial a todas las personas con discapacidad en Colombia que se encuentren debidamente registradas en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), con el fin de crear, un mecanismo de protección a la calidad de vida de estas personas.

**Artículo 2º. Alcance.** Las disposiciones de la presente ley, serán aplicables a los municipios, y los distritos incluidos el Distrito Capital.

**Artículo 3º. Beneficiarios.** La presente ley, busca otorgar un beneficio de exención y/o disminución de la tarifa del impuesto predial, a las personas con discapacidad que cuenten con la certificación oficial vigente expedida conforme al procedimiento establecido en la Resolución número 1197 de 2024 del Ministerio de Salud y Protección Social o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

**Artículo 4º. Requisitos.** Para acceder al beneficio de impuesto predial, los beneficiarios deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) El beneficiario deberá ser propietario de una sola vivienda en el territorio nacional, destinada a su residencia habitual, debido que el beneficio de que trata la presente ley será aplicable para un sólo inmueble.
- b) Que el respectivo inmueble se encuentre destinado efectivamente a la habitación y en ningún caso como establecimiento de comercio.
- c) Deberá estar al día en el pago del impuesto predial.
- d) El predio objeto del beneficio deberá tener un avalúo catastral que no supere los ciento sesenta (160) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). En caso de superarlo hasta un máximo de doscientos (200) SMLMV, el descuento se aplicará sólo sobre dicho rango y el excedente se liquidará a tarifa plena.
- e) Estar clasificado en los Grupos A, B, C y hasta el Subgrupo D5 del Sisbén IV, información que interoperará con el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD).
- f) Aportar certificado de libertad y tradición expedido por la Oficina de Instrumentos Públicos que corresponda.

g) Que cuenten con documento único de acreditación de discapacidad, el cual, se acreditará de manera obligatoria mediante el certificado con código QR expedido bajo los lineamientos de la Resolución número 1197 de 2024 del Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que la sustituya.

h) No podrán ser beneficiarios quienes perciban ingresos individuales superiores a 2.5 SMLMV, salvo el caso de personas con discapacidad severa (grado mayor al 50% certificado). Esta restricción no se aplicará a pensiones de invalidez.

**Parágrafo primero.** Las entidades territoriales a través de acuerdo municipal determinarán los respectivos requisitos o condiciones que deberán cumplir los beneficiarios.

**Artículo 5º. Facultades territoriales.** De conformidad con el artículo 38 de la Ley 14 de 1983 y/o cualquiera que la sustituya, durante un periodo de (10) diez años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades municipales y los distritos incluidos el Distrito Capital en un plazo no mayor a (6) seis meses deberán presentar ante los respectivos concejos un proyecto de acuerdo municipal y/o distrital que les permita otorgar un descuento en el pago del impuesto predial a favor de las personas con discapacidad, en concordancia con los parámetros establecidos en la presente ley. Los concejos municipales y distritales en ejercicio de su autonomía normativa, deberán dar trámite y decisión a dicho proyecto, definiendo el porcentaje de descuento dentro de un rango no inferior al cuarenta por ciento (40%) y hasta un cien por ciento (100%) aplicable en cada jurisdicción, de acuerdo a su disposición de impacto fiscal.

**Parágrafo primero.** El Gobierno nacional establecerá mecanismos de apoyo e incentivos presupuestales, a través del Fondo de Compensación Territorial u otros instrumentos, para los municipios y distritos que implementen los acuerdos en el marco del rango previsto, se priorizará a aquellos que estén incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), también los municipios de 5ª y 6ª categoría que garanticen la aplicación efectiva del beneficio.

**Parágrafo segundo.** Será facultativo de cada entidad territorial extender el presente beneficio a toda la población con discapacidad de su municipio.

**Parágrafo tercero.** Conforme a lo establecido en el artículo 4º, inciso c) de la presente ley, para acceder al beneficio, las personas con discapacidad deberán estar al día en el pago del impuesto predial. Para tal efecto, las entidades territoriales deberán presentar ante los concejos municipales y distritales, dentro de un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta norma, un proyecto de acuerdo municipal que establezca mecanismos de acuerdo de pago, incluyendo plazos y beneficios que faciliten a los contribuyentes ponerse al día con sus obligaciones. Los concejos,




en ejercicio de su autonomía normativa, deberán dar trámite y aprobación a dichos proyectos, con el fin de garantizar la efectiva implementación de los beneficios establecidos.

**Artículo 6°. Solicitud del beneficio.** Los sujetos pasivos podrán presentar en cualquier momento ante el gestor o autoridad catastral competente, solicitud de beneficio aportando la documentación requerida, para ello, deberán presentar las pruebas que justifiquen su solicitud, con el fin de que el ente territorial pueda actualizar sus bases de datos y pueda cotejar y otorgar el beneficio según el cumplimiento del acuerdo municipal.

**Artículo 7°. Publicidad.** Todos los municipios, y los distritos incluidos el Distrito Capital, deberán garantizar el principio de publicidad y promoción de las disposiciones aplicadas en el acuerdo municipal con el fin de garantizar el acceso a toda la población beneficiaria en el presente proyecto de ley.

**Artículo 8°. Vigencia y derogaciones.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas;



KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE

Representante a la Cámara

CITREP 2 – Arauca

Autora

|  |   |
|--|---|
|  <div><p>JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO</p><p>Representante a la Cámara</p><p>Curul de Paz No. 3 Antioquia</p></div> |  <div><p>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA</p><p>Representante a la Cámara</p><p>Departamento de La Guajira</p></div>                                   |
|  <div><p>SANTIAGO OSORIO MARIN</p><p>Representante a la Cámara Caldas</p><p>Partido Alianza Verde</p></div>       |  <div><p>WILLIAM PERDOMO MARTÍNEZ</p><p>Representante a la Cámara</p><p>CITREP No. 7</p><p>Meta - Guaviare</p></div>                                   |
|  <div><p>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS</p><p>Representante a la Cámara</p><p>Departamento de Arauca</p></div>          |  <div><p>JHON FREDI VALENCIA CAIÇEDO</p><p>Representante a la Cámara</p><p>Circunscripción Transitoria Especial de Paz No. 11</p><p>Putumayo</p></div> |
|   |   |

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, las personas con discapacidad representan un sector de la población históricamente marginado, que enfrenta barreras estructurales para acceder y sostener una vivienda digna. Estas limitaciones se reflejan en mayores costos asociados al cuidado, la movilidad, la salud y la adaptación del entorno físico, lo que incrementa de manera

desproporcionada la carga económica de sus hogares. En este contexto, el impuesto predial constituye uno de los gravámenes que más impacta su estabilidad financiera, especialmente en los hogares de menores ingresos.

La ausencia de medidas específicas que reconozcan esta situación ha perpetuado condiciones de inequidad tributaria y ha restringido la posibilidad de que muchas familias con integrantes en situación de discapacidad consoliden su derecho constitucional a una vivienda digna. Por ello, resulta necesario establecer un marco legal que alivia de manera efectiva dicha carga y que permita a los entes territoriales implementar soluciones tributarias diferenciales bajo criterios de equidad, progresividad y autonomía fiscal.

Con el fin de atender esta problemática, el presente proyecto de ley propone la creación de un beneficio tributario consistente en un descuento obligatorio en el impuesto predial a favor de las personas con discapacidad en todo el territorio nacional. Este descuento, se aplicará de manera focalizada y progresiva, garantizando su destinación a quienes se encuentren en condiciones de mayor vulnerabilidad económica y patrimonial.

La iniciativa respeta la autonomía de los municipios y distritos, facultando a sus autoridades locales para reglamentar los procedimientos, requisitos y topes aplicables dentro del rango legal fijado. De esta manera, se asegura un equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y la protección de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

En consecuencia, el proyecto no solo busca aliviar la carga tributaria de una población en situación de vulnerabilidad, sino también armonizarse con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, con los mandatos constitucionales de igualdad real y efectiva y con las recomendaciones de organismos multilaterales, que reconocen los beneficios fiscales como herramientas idóneas para garantizar la inclusión social y la justicia tributaria

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto otorgar y garantizar a todas las personas con discapacidad en Colombia un beneficio tributario consistente en un descuento en el pago del impuesto predial unificado. Dicho descuento no podrá ser inferior al cuarenta por ciento (40%) ni superior al cien por ciento (100 %), constituyéndose en un piso mínimo nacional obligatorio que asegura la progresividad tributaria en favor de esta población.

Corresponderá a los concejos municipales y distritales, en ejercicio de su autonomía fiscal prevista en el artículo 287 de la Constitución Política, reglamentar y precisar las condiciones de acceso, requisitos y alcances del beneficio dentro de sus jurisdicciones, pudiendo ampliar los porcentajes de descuento hasta el máximo previsto por esta ley, de acuerdo con su categoría, presupuesto y nivel de ingresos. De esta manera, la norma establece un

marco uniforme de garantía nacional, al tiempo que respeta la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus recursos públicos.

### 3. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

En el Congreso de la República y en diferentes concejos municipales se han tramitado iniciativas orientadas a otorgar beneficios tributarios a las personas con discapacidad. Dichas iniciativas se enmarcan en los principios de equidad y progresividad tributaria, así como en los compromisos internacionales adquiridos por Colombia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que promueven la adopción de sistemas de apoyo que garanticen la inclusión social de esta población.

#### Antecedentes territoriales:

- Municipio de Envigado (Antioquia). En 2022, personas con discapacidad del municipio elaboraron un documento denominado “*Once justificaciones*”, en el que se proponía la adopción de un acuerdo municipal para otorgar un descuento del 50% en el impuesto predial durante diez (10) años. La iniciativa no fue radicada formalmente por la alcaldía ante el concejo municipal, pero se reconoce como un ejercicio pionero de formulación social y técnica en materia de alivio tributario.

- Municipio de Cajamarca (Tolima). Mediante el Acuerdo número 09 de 2024, se aprobó un descuento del 50% en el impuesto predial, aplicable durante diez (10) años, para predios con avalúo catastral que no supere 160 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en beneficio de las personas con discapacidad.

- Distrito de Santiago de Cali. En 2024 se radicó un proyecto de acuerdo distrital que planteaba un descuento mínimo del 50 % en el impuesto predial unificado durante diez (10) años, tanto en predios urbanos como rurales, con criterios de ingresos y avalúo catastral. La propuesta no fue discutida ni aprobada en el Concejo Distrital, pero constituye un antecedente normativo relevante.

#### Derecho comparado:

En el plano internacional, varios países han legislado expresamente sobre beneficios tributarios en el impuesto predial a favor de las personas con discapacidad:

- Ecuador. La Ley Orgánica de Discapacidades de 2012 establece la exoneración del 50 % del impuesto predial a favor de las personas con discapacidad y de quienes tengan legalmente su cuidado, aplicable a un inmueble cuyo avalúo no exceda el límite fijado en la norma.

- Costa Rica. La Ley 7729 de 1998 otorga exoneración plena del impuesto sobre bienes inmuebles a todas las personas con discapacidad.

- Panamá. La Ley 59 de 2016 y la Ley 66 de 2017, se introdujo en el Código Fiscal la exoneración total del impuesto de inmuebles para viviendas

principales de personas con discapacidad, hasta un límite de avalúo.

- España. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004) permite a los ayuntamientos establecer bonificaciones de hasta el 90% en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) a favor de familias numerosas con integrantes con discapacidad, aplicando criterios diferenciados según grado de discapacidad, ingresos y avalúo catastral.

Estas experiencias internacionales demuestran que la implementación de beneficios tributarios en el impuesto predial para personas con discapacidad es una práctica consolidada en diversos sistemas jurídicos comparados. Su inclusión en la legislación colombiana no constituye una innovación aislada, sino una medida que armoniza con estándares regionales e internacionales de derechos humanos.

### 4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Participación ciudadana: El artículo 154 de la Constitución Política de Colombia dispone que la iniciativa legislativa corresponde a los Congresistas, al Presidente de la República, a los ministros y a otros órganos determinados en el artículo 156. No obstante, esta disposición no limita la intervención de la ciudadanía en la construcción de propuestas normativas. Por el contrario, la práctica parlamentaria ha demostrado que personas y colectivos organizados elaboran proyectos de ley y sus exposiciones de motivos, para que luego sean asumidos y radicados formalmente por un Congresista, en ejercicio de la representación popular.

Un ejemplo claro de esta práctica se encuentra en el Proyecto de Ley número 188 de 2022 Cámara, publicado en la *Gaceta del Congreso*, mediante el cual se propuso la exoneración del pago de peajes a las personas con discapacidad. Esta iniciativa fue construida a partir de propuestas ciudadanas y radicada oficialmente por Congresistas, lo que demuestra que el Congreso puede convertirse en un canal eficaz para materializar iniciativas ciudadanas con vocación de impacto social.

En ese mismo sentido, el presente proyecto fue estructurado con el liderazgo del ciudadano Alexander Meza, persona en condición de discapacidad, quien, a partir de su experiencia directa frente a las barreras sociales y económicas que enfrenta esta población, participó en la elaboración de la iniciativa como un aporte a la construcción de políticas públicas más justas e incluyentes. La propuesta recoge la voz de quienes viven diariamente las limitaciones en materia de acceso a vivienda y busca ofrecer una respuesta normativa que alivie la carga tributaria de una población históricamente excluida, fortaleciendo así los principios de igualdad material y justicia social.

2. Fundamentación sobre el impacto fiscal: Con respecto a la sostenibilidad financiera de esta iniciativa, es necesario precisar que el proyecto de ley no genera un impacto fiscal negativo para el Estado ni para las entidades territoriales, por las siguientes razones:

a. No todos los certificados corresponden a propietarios de predios: Esta situación se evidencia en las brechas socioeconómicas identificadas por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE, que muestran condiciones más desfavorables en los hogares con integrantes en condición de discapacidad, incluida una menor probabilidad de acceso a vivienda propia frente al promedio nacional. En consecuencia, sólo una fracción de las personas certificadas podrá acceder efectivamente al beneficio.

b. Propiedad compartida y focalización en un solo predio: En gran parte de los casos, las viviendas donde habitan personas con discapacidad se encuentran registradas a nombre de familiares o cónyuges, o son bienes en copropiedad. En consecuencia, el descuento se limita a un solo inmueble por hogar, evitando la multiplicación de beneficios.

c. Condición obligatoria y verificable del certificado QR: El certificado de discapacidad con código QR, regulado por la Resolución número 1197 de 2024, constituye el único documento válido y obligatorio para acceder al beneficio. Este instrumento garantiza transparencia, trazabilidad y verificabilidad, pues se expide tras valoración clínica multidisciplinaria, se registra en tiempo real en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) y se articula con el Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO). En la respuesta emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social a la Mesa y Red Distrital de Discapacidad, se informó que con corte al 18 de julio de 2025 el RLCPD reporta 501.894 personas certificadas con discapacidad, cifra oficial que constituye la base estadística y jurídica para delimitar el universo real de potenciales beneficiarios del descuento predial y que asegura seguridad y confiabilidad en la aplicación del beneficio.

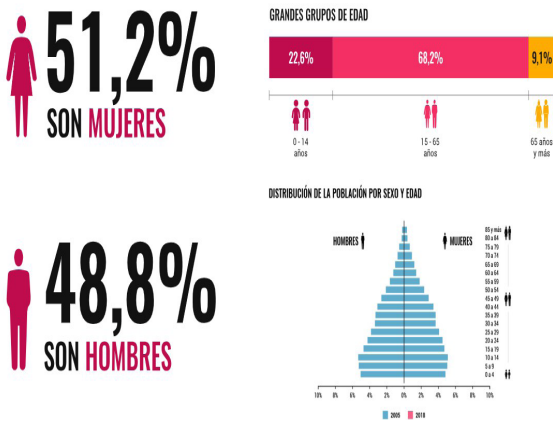
Tabla No 2 Personas valoradas y certificadas

| Año           | Numero Valoraciones | Número de Personas |
|---------------|---------------------|--------------------|
| SI            |                     |                    |
| Cerrado       |                     |                    |
| 2020          | 3,487               | 3,464              |
| 2021          | 66,245              | 65,819             |
| 2022          | 94,123              | 93,520             |
| 2023          | 169,791             | 169,201            |
| 2024          | 114,615             | 114,414            |
| 2025          | 62,223              | 62,139             |
| Total general | 510,484             | 501,894            |

Fuente: Cubo RLCPD fecha de consulta: 18 /07/2025

d. Número reducido de beneficiarios en relación con la población total: Según el Censo Nacional de Población y Vivienda, Colombia cuenta con 48.258.494 habitantes, 13.480.729 viviendas y 14.243.223 hogares. Estas cifras dimensionan la amplitud de la base gravable del impuesto predial, sobre la cual municipios y distritos estructuran sus ingresos. Frente a esta magnitud, los potenciales beneficiarios de un descuento predial representan un grupo reducido dentro del universo poblacional, por

lo que la medida no altera de manera sustancial la capacidad fiscal de las entidades territoriales.



El Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) reporta, a julio de 2025, un total de 501.894 personas con certificación oficial vigente. Esta cifra equivale a menos del 1% de la población nacional y a una proporción mínima respecto del total de viviendas. En consecuencia, el impacto fiscal del descuento predial es reducido, pero el beneficio genera un alto efecto social en términos de equidad y justicia distributiva, alineado con los estándares internacionales de acción afirmativa.

3. Competencia territorial: El proyecto respeta la autonomía fiscal y administrativa de los municipios y distritos, conforme a los artículos 287 y 338 de la Constitución. No impone un beneficio obligatorio, sino que establece un marco general para que los alcaldes y concejos determinen, según su capacidad fiscal, los descuentos en el impuesto predial a las personas con discapacidad.

La Ley 2548 de 2025, que modificó la Ley 1505 de 2012, constituye un precedente vigente, pues autorizó a los alcaldes y concejos a fijar tarifas especiales o exoneraciones en impuestos locales en favor de los cuerpos de voluntarios. Esto demuestra que el Congreso puede fijar directrices generales de estímulo tributario sin afectar la autonomía territorial, como ocurre con el presente proyecto.

4. Perspectiva de género y corresponsabilidad en los cuidados: La medida propuesta también debe



analizarse desde una perspectiva de género, en tanto son las mujeres quienes asumen mayoritariamente las labores de cuidado de las personas con discapacidad. De acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, los sistemas de apoyo deben redistribuir las cargas de cuidado y reconocer el trabajo no remunerado que históricamente han soportado las familias, en particular las mujeres. En este sentido, el descuento predial constituye no sólo un alivio económico directo para la persona con discapacidad, sino también un mecanismo que contribuye a reducir las brechas de género, aliviando la presión financiera de los hogares donde las mujeres cuidadoras desempeñan un rol central.

5. **Articulación con la política pública nacional:** El proyecto de ley se articula de manera directa con las obligaciones establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo recientes, los cuales han reiterado la necesidad de incluir a las personas con discapacidad en programas sociales, de vivienda y de ordenamiento territorial. Al otorgar un beneficio tributario de carácter progresivo y focalizado, esta iniciativa se erige como una herramienta concreta de cumplimiento de dichas disposiciones, asegurando que los entes territoriales adopten medidas afirmativas en favor de esta población. En consecuencia, la propuesta refuerza la coherencia normativa entre las disposiciones nacionales y los instrumentos de planeación, garantizando que el mandato de inclusión no permanezca en el plano declarativo, sino que se traduzca en acciones materiales de justicia fiscal y social.

### 3. JUSTIFICACIÓN

La falta de medidas tributarias diferenciadas para las personas con discapacidad en Colombia constituye una brecha estructural que afecta su derecho a una vida digna y a la igualdad real y efectiva. Según el Ministerio de Salud, al 18 de julio de 2025 existían 501.894 personas certificadas con código QR en el RLCPD, quienes enfrentan sobrecostos permanentes en salud, apoyos técnicos, vivienda y transporte, lo que disminuye su capacidad de cumplir con obligaciones fiscales como lo es el impuesto predial.

En el ámbito comparado, varios países han reconocido este beneficio: Ecuador (2012) concede una exoneración del 50% en el predial; Panamá (2016 y 2017) estableció la exoneración total; Costa Rica (Ley 7729) amplió las exenciones sobre bienes inmuebles; y en España los ayuntamientos aplican bonificaciones de hasta el 90% en el IBI para familias numerosas con integrantes en discapacidad. Estos antecedentes evidencian que el beneficio tributario es una acción afirmativa legítima y consolidada a nivel internacional.

En Colombia, el Acuerdo número 09 de 2024 de Cajamarca (Tolima) es un antecedente relevante, pero la ausencia de una norma nacional genera inequidades, pues el acceso depende de la voluntad política de cada concejo municipal. De allí la necesidad de una ley que establezca un rango

uniforme de descuento (30% a 80%), preservando la autonomía territorial, pero garantizando un piso mínimo de protección.

La medida no representa un impacto fiscal negativo, ya que menos del 1% de los predios en el país pertenecen a personas con discapacidad, pero sí genera un alto impacto social al proteger su patrimonio, evitar embargos y liberar recursos para necesidades básicas. Además, responde a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos, configurándose no solo como un alivio económico, sino como un instrumento de justicia social, equidad territorial y cumplimiento de compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

### 4. MARCO NORMATIVO

Con el fin de sustentar la viabilidad jurídica y técnica de la iniciativa, se presenta un panorama de derecho comparado que demuestra cómo diversos Estados y entidades territoriales han adoptado beneficios tributarios en el impuesto predial para las personas con discapacidad, sin que ello comprometa su estabilidad fiscal.

#### 1. Normativa Internacional

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006), ratificada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, que obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas y administrativas para garantizar la inclusión social y económica de esta población (artículos 19, 28 y 30).
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Informe A/HRC/55/34 (26 de diciembre de 2023): recomienda a los Estados establecer apoyos económicos, incluida la reducción de cargas tributarias como el impuesto predial, para asegurar vida independiente y plena participación en la comunidad.

#### 2. Normativa Comparada

- Ecuador: Ley Orgánica de Discapacidades (2012): Artículo 75, exoneración del 50% del predial para personas con discapacidad o sus cuidadores legales, sobre un inmueble hasta 500 RBU.
- Ecuador: Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (2019): exoneración de impuestos fiscales y municipales para mayores de 65 años que cumplan requisitos de ingresos y patrimonio.
- Costa Rica: Ley 7729 de 1997: reforma la Ley 7509 e introduce exenciones para la vivienda única cuyo valor no supere los 45 salarios base, administradas por las municipalidades.
- Panamá: Ley 59 de 2016 y Ley 66 de 2017: exoneración total del impuesto de inmuebles sobre la vivienda principal de personas con discapacidad, hasta 250.000 balboas.
- Perú: Dictamen de 12 de julio de 2023 (PL 961/2021-CR): permite deducciones hasta de 50 UIT en la base imponible del predial para personas



con discapacidad propietarias de un único inmueble destinado a vivienda.

- España: Real Decreto Legislativo número 2 de 2004 y ordenanzas locales: bonificaciones de hasta el 90% en el IBI para familias numerosas con miembros con discapacidad, aplicadas por ayuntamientos como Barcelona o Murcia.

### 3. Normativa Nacional Colombiana

#### Constitución Política de Colombia:

- Artículo 13: Garantiza la igualdad real y efectiva, prohibiendo toda forma de discriminación, e imponiendo al Estado la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

- Artículo 47: Obliga al Estado a adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social de las personas con discapacidad.

- Artículo 95: Señala como deber de toda persona contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado mediante el pago de tributos, lo cual habilita la creación de regímenes diferenciales de acuerdo con la capacidad económica.

- Artículo 363: Establece los principios del sistema tributario, entre ellos equidad, eficiencia y progresividad.

- Ley 1346 de 2009: Aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.

- Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) y posteriores: Reafirman la obligación de incluir a las personas con discapacidad en programas sociales y de vivienda.

- Ley 2548 de 2025: Modifica parcialmente la Ley 1505 de 2012 (Ley de Voluntarios), autorizando a los alcaldes y concejos municipales o distritales para establecer tarifas especiales o exonerar del pago de impuestos y gravámenes locales, incluidos los servicios públicos y el impuesto predial, en favor de entidades del Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta. Esta disposición reafirma la competencia territorial para adoptar beneficios tributarios diferenciales y constituye un precedente legal aplicable al otorgamiento de descuentos prediales a personas con discapacidad.

- Resolución número 1197 de 2024 del Ministerio de Salud y Protección Social: Regula el procedimiento de certificación de discapacidad con código QR, documento único, oficial y verificable que acredita esta condición y constituye requisito obligatorio para acceder a beneficios estatales.

- Experiencias municipales en Colombia: El Acuerdo número 09 de 2024 en Cajamarca (Tolima) estableció un descuento del 50% en el impuesto predial durante diez años para predios con avalúo catastral inferior a 160 salarios mínimos legales mensuales vigentes, constituyéndose en el único antecedente actualmente vigente en el país sobre beneficios tributarios prediales para personas con discapacidad.

### 6. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se exponen de manera orientativa algunas circunstancias que podrían dar lugar a un eventual conflicto de interés en la discusión y votación del presente proyecto, conforme al artículo 286 de la misma ley. Debe resaltarse que los conflictos de interés son de carácter personal y corresponde a cada Congresista evaluarlos individualmente, por lo cual los escenarios aquí descritos no constituyen una limitación taxativa.

En ese sentido, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, señala que existe conflicto de interés cuando concurren tres condiciones: i) que la decisión pueda otorgar un beneficio económico, privilegio o ventaja particular; ii) que dicho beneficio recaiga de manera directa sobre el Congresista, su cónyuge, compañero(a) permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad, o primero civil; y iii) que dicho beneficio sea actual y concreto al momento de la discusión y votación, no eventual ni hipotético.

De acuerdo con lo anterior, un proyecto de ley cuyo objeto es otorgar y garantizar un descuento en el pago del impuesto predial a todas las personas con discapacidad en Colombia, no configura un conflicto de interés en cabeza de los Congresistas de la República, en tanto se trata de una medida de interés general, orientada a la promoción de la igualdad real y efectiva de un grupo poblacional históricamente discriminado, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a los mandatos de acción afirmativa contenidos en la Constitución y la ley.

Por lo tanto, no se advierte la existencia de un beneficio particular, actual y directo en los términos previstos en la Ley 5ª de 1992, lo cual permite concluir que los Congresistas pueden participar en la deliberación y votación de la iniciativa sin incurrir en conflicto de interés.

### 7. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige que todo beneficio tributario sea explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En concepto solicitado al Ministerio de Hacienda (Rad. 1-2025-001074), esta entidad precisó que el pronunciamiento formal se dará tras la radicación del proyecto en el Congreso. Conforme a la Sentencia C-411 de 2009, este requisito no impide el trámite legislativo, pues el análisis técnico corresponde al ministerio.

A julio de 2025 existen 501.894 personas con discapacidad certificadas con QR, lo que representa un universo reducido frente al total de propietarios de vivienda. Experiencias como el Acuerdo número 09 de 2024 en Cajamarca (Tolima), que otorgó un descuento del 50% en el predial a esta población, muestran que la medida no compromete la sostenibilidad fiscal.

El derecho comparado confirma esta viabilidad: Ecuador concede 50 % de exoneración, Panamá exención total hasta 250.000 balboas, Costa Rica establece exenciones para vivienda única de bajo valor y España aplica bonificaciones de hasta 90% en el IBI. Ninguno de estos casos ha reportado desequilibrio fiscal.


En suma, el impacto económico del proyecto es razonable y socialmente compensado, pues los alivios tributarios fortalecen el consumo básico de las personas con discapacidad y generan efectos positivos en la economía local y en la garantía de derechos fundamentales.

8. REFERENCIAS

- Ecuador. (2012). Ley Orgánica de Discapacidades. Registro Oficial número 796, 25 de septiembre de 2012. [https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley\\_organica\\_discapacidades.pdf](https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley_organica_discapacidades.pdf)
- Costa Rica. (1998). Ley 7729. Modificación de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles número 7509. Asamblea Legislativa de la República de Costa [https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26598](https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26598)
- Panamá. (2017). Ley 66 de 17 de octubre de 2017. Modifica artículos del Código Fiscal en materia de impuesto de inmuebles. [https://capac.org/documento/10\\_ley-66-de-2017-modif-codigo-fiscal-sobre-impuesto-de-inmueble/](https://capac.org/documento/10_ley-66-de-2017-modif-codigo-fiscal-sobre-impuesto-de-inmueble/)
- Perú. Congreso de la República. (2023). Dictamen recaído en el Proyecto de Ley número 961 de 2021-CR, que propone la deducción de la base imponible del impuesto predial en favor de las personas con discapacidad. Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, sesión del 12 de julio de 2023 [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/03ac\\_tacomxfec/2212D3C328A58A3605258A06007EEB92/\\$FILE/SE-005-ACTA-23-06-2023.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/03ac_tacomxfec/2212D3C328A58A3605258A06007EEB92/$FILE/SE-005-ACTA-23-06-2023.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (2023). Informe A/HRC/55/34: Buenas prácticas de los sistemas de apoyo para la inclusión de las personas con discapacidad en la comunidad. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos, 26 de diciembre de 2023 <https://docs.un.org/es/A/HRC/55/34>
- Colombia – Municipio de Cajamarca (Tolima). (2024). Acuerdo Municipal número 09 de 2024. <http://www.concejocajamarca-tolima.gov.co/normatividad/n09-de-2024>
- Ley 2548 de 2025 estímulos para Voluntarios - Ley de Voluntarios: <https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=191043&dt=S>

De los honorables Congresistas,

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE  
Representante a la Cámara  
CITREP 2 – Arauca  
Autora

|  |   |
|--|---|
| <br>JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO<br>Representante a la Cámara<br>Curul de Paz No. 3 Antioquia | <br>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de La Guajira                                |
| <br>SANTIAGO OSORIO MARIN<br>Representante a la Cámara Caldas<br>Partido Alianza Verde       | <br>WILLIAM FERREY ALJURE MARTÍNEZ<br>Representante a la Cámara<br>CITREP No. 7<br>Meta - Guaviare                             |
| <br>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Arauca          | <br>JHON FREDI VALENCIA CAICEDO<br>Representante a la Cámara<br>Circunscripción Transitoria Especial de Paz No. 11<br>Putumayo |
|    |   |
|  |   |

El día 21 de Octubre del año 2025

Al año presentado en este despacho el

Proyecto de Ley 433 Acto Legislativo

Con su correspondiente

Exposición de Motivos suscrito Por:

SECRETARIO GENERAL

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 435 DE 2025  
CÁMARA

por medio de la cual se prorroga el Régimen de Tributación ZOMAC para la creación de nuevas empresas, con el fin de promover el desarrollo económico y social en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2025

Doctor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes Congreso de la República

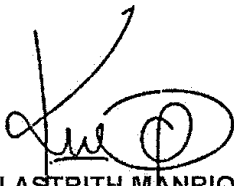
Asunto: Proyecto de Ley número 435 de 2025 Cámara, por medio de la cual se prorroga el Régimen de Tributación ZOMAC para la creación de nuevas empresas, con el fin de promover el desarrollo económico y social en las Zonas Más

Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo respetado señor Secretario:

En mi calidad de Congresista de la República y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, así como de las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración de la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 435 de 2025 Cámara titulado: *por medio de la cual se prorroga el Régimen de Tributación ZOMAC para la creación de nuevas empresas, con el fin de promover el desarrollo económico y social en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZONA), y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,



KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE

Representante a la Cámara

CITREP 2 – Arauca

Autora

|  |  |
|--|--|
|  <div>JAIIME RODRIGUEZ CONTRERAS<br/>Cambio Radical</div>   |  <div>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA<br/>Representante a la Cámara<br/>Departamento de La Guajira</div>           |
|  <div>JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO<br/>Representante a la Cámara<br/>Curul de Paz No. 3- Antioquia</div> |  <div>WILLIAM FERYNEY R. JURE<br/>MARTÍNEZ<br/>Representante a la Cámara<br/>CITREP No. 7<br/>Meta - Guaviare</div> |
|  <div>EDUARD SARMIENTO HIDALGO<br/>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br/>PACTO HISTÓRICO</div> |  <div>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS<br/>Representante a la Cámara<br/>Departamento de Arauca</div>                       |
|  <div>Al. Gajardo Carlos Domercico</div>  |  |

TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 435 DE 2025  
CÁMARA

*por medio de la cual se prorroga el Régimen de Tributación ZOMAC para la creación de nuevas empresas, con el fin de promover el desarrollo económico y social en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto prorrogar los beneficios del Régimen de Tributación ZOMAC dispuesto en los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016, con el fin de promover el desarrollo económico y empresarial en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), mediante la adopción de beneficios tributarios, orientados a la promoción de las Micro, Pequeñas, Medianas y grandes Empresas, la generación de empleo digno y la consolidación de una economía formal.

**Artículo 2°. Ámbito de Aplicación.** Las disposiciones de esta ley se aplican a las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y a las empresas que tengan su domicilio principal y desarrollen su actividad económica en estas zonas, de conformidad con la normativa vigente.

**Artículo 3°. Prórroga del Régimen de Tributación ZOMAC.** La presente ley tiene como propósito ampliar los beneficios del régimen de tributación aplicable a las nuevas sociedades que inicien actividades económicas en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), por un término de diez (10) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 4°. Régimen tributario especial para nuevas sociedades en las ZOMAC.** Adiciónese el literal c, d y un párrafo al artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

**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:

[...]

c) 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 hasta el año 2030 será del 0%; por los años 2031 a 2033 la tarifa será del 25% de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas; para los años 2034 a 2037 la tarifa será del 50% de la tarifa general; en adelante tributarán a la tarifa general;

d) 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 hasta el año 2032 será del 50% de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para personas jurídicas o asimiladas; por los años 2033 a 2037 la tarifa será



del 75% de la tarifa general; en adelante las nuevas grandes sociedades tributarán a la tarifa general.

**Parágrafo.** Las empresas o sociedades que a la entrada en vigencia de la presente ley hayan accedido a los beneficios de que tratan los literales A y B no podrán hacerse beneficiarias de lo dispuesto en los literales C y D. Los beneficios establecidos en los literales C y D, aplicarán exclusivamente a las nuevas sociedades que inicien actividades a partir de la entrada en vigencia de la presente ley en las ZOMAC.

**Artículo 5°. Reglamentación.** El Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará las condiciones de acceso a los beneficios de que trata la presente ley.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes:



**KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE**  
Representante a la Cámara  
CITREP 2 – Arauca  
Autora

|  |  |
|--|--|
| <br>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS<br>Cambio Radical   | <br>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de La Guajira   |
| <br>JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGÜELO<br>Representante a la Cámara<br>Curul de Paz No. 3- Antioquia  | <br>WILLIAM FERNEY ACUÑA MARTÍNEZ<br>Representante a la Cámara<br>CITREP No. 7<br>Meta - Guaviare |
| <br>EDUARD SARMIENTO HIDALGO<br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>PACTO HISTÓRICO | <br>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Arauca               |
|   |  |

1. INTRODUCCIÓN

Desde la creación de la Ley 1819 de 2016, “Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”, el Régimen Tributario especial para las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) se ha consolidado como un instrumento clave de transformación regional. A ocho años de la entrada en vigor del régimen el país enfrenta una decisión legislativa crítica como lo es dejar vencer una herramienta que ha incentivado la creación de más de 300.000 nuevas Micro, Pequeñas

y Medianas Empresas – MiPymes (Confecámaras, 2025), en las regiones más vulnerables de Colombia.

Este proyecto de ley propone extender hasta el año 2037 los beneficios establecidos en el artículo 237 de la citada ley, con el fin de seguir promoviendo inversión, empleo formal, legalidad y tejido productivo en zonas con profundas brechas estructurales, históricamente marcadas por profundas brechas estructurales. La presente iniciativa busca otorgarle continuidad, solidez jurídica y alcance transformador a una política pública que ha demostrado ser más que un incentivo tributario, se trata de una herramienta concebida para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las ZOMAC, la cual ha permitido dinamizar la economía, promover la formalización empresarial y generar empleo en territorios históricamente excluidos.

Gracias a estos resultados, el régimen se ha consolidado como un instrumento de reparación territorial, estabilización productiva y construcción de Paz con justicia social en las regiones más golpeadas por el conflicto armado y la desigualdad. En consecuencia, su vencimiento próximo exige al Congreso de la República evaluar de manera responsable su continuidad y fortalecimiento.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto prorrogar los beneficios del Régimen de Tributación ZOMAC, dispuesto en los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016, con el propósito de promover los incentivos tributarios orientados a promover el desarrollo económico, productivo y social en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). Esta prórroga busca garantizar la continuidad de las condiciones favorables para la inversión, la generación de empleo formal y la consolidación empresarial en territorios históricamente marginados por la violencia y el abandono institucional.

De igual manera, la iniciativa se orienta a impulsar la reactivación económica territorial, fomentar la competitividad local, estimular la formalización de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, y contribuir al fortalecimiento de las finanzas municipales mediante la ampliación de la base productiva. En armonía con los principios de equidad, inclusión y sostenibilidad fiscal, como herramientas esenciales para avanzar en la construcción de Paz y el cierre de brechas socioeconómicas en los municipios ZOMAC del país.

3. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Congreso de la República ha tramitado diversos proyectos orientados a la prórroga de ciertos programas especiales dirigidos a poblaciones vulnerables como lo son las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). No obstante, hasta la fecha, no se ha radicado una iniciativa específica dirigida a la prórroga de este régimen tributario, a pesar de su importancia social, económica y territorial.



Como referentes legislativos, se destacan la Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, sentó las bases de la política pública para las micro, pequeñas y medianas empresas, al reconocer su potencial en la generación de empleo, la innovación, la descentralización económica y el aprovechamiento productivo de pequeños capitales. Estas disposiciones marcaron un primer paso hacia la consolidación de un marco legal que reconoce el papel de las MiPymes como motor de desarrollo regional.

Posteriormente, la Ley 1819 de 2016 introdujo el artículo 237, que creó el régimen de tributación para nuevas sociedades en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). Este incentivo se diseñó como una medida de acción afirmativa orientada a cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica, fomentar la inversión privada, la formalización empresarial y la generación de empleo en territorios históricamente afectados por la violencia y el rezago estructural. Esta política surgió como desarrollo normativo del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, que estableció la necesidad de implementar medidas concretas de Reforma Rural Integral, fomento productivo y fortalecimiento institucional en zonas priorizadas para la consolidación de la Paz.

Para reglamentar esta disposición, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 1650 de 2017, que definió los municipios clasificados como ZOMAC, con base en criterios de afectación por el conflicto armado, niveles de pobreza, debilidad institucional y rezago económico. El decreto también precisó los requisitos de acceso al régimen, entre los que se destacan: el establecimiento del domicilio principal y el desarrollo de la actividad económica en un municipio ZOMAC; la obligación de generar empleo formal en la zona; y el cumplimiento de los plazos de declaración del impuesto sobre la renta ante la DIAN.

A su vez, la Ley 2069 de 2020, que Impulsa el Emprendimiento en Colombia complementó este marco al establecer un régimen regulatorio que promueve la creación, consolidación y sostenibilidad de empresas, con especial énfasis en las regiones de baja competitividad. Mediante la simplificación de trámites, el acceso a financiamiento, el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y el impulso a emprendimientos innovadores, esta ley refuerza el alcance de la política diferencial aplicada en los municipios ZOMAC.

4. JUSTIFICACIÓN

El régimen de tributación para nuevas sociedades en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) fue establecido por el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016 como un incentivo tributario para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las zonas más afectadas por el conflicto armado, para atraer inversión y generar empleo en estas zonas. Esta disposición se diseñó como una medida transitoria, con una vigencia de diez años, orientada

a impulsar la inversión privada, la formalización empresarial y el empleo formal en municipios que históricamente habían enfrentado condiciones de rezago estructural y persistente exposición al conflicto armado.

La política surgió como desarrollo normativo del punto 1° del Acuerdo Final de Paz, que estableció la necesidad de implementar medidas concretas de Reforma Rural Integral, fomento productivo y fortalecimiento institucional en zonas priorizadas para la consolidación de la Paz. En cumplimiento de dicho mandato, el Gobierno nacional definió mediante el Decreto número 1650 de 2017 los 344 municipios clasificados como ZOMAC, abarcando 19 departamentos y más del 20% del territorio nacional, reconociendo la necesidad de impulsar la integración de las regiones históricamente abandonadas y golpeadas por el conflicto armado interno.

5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

5.1. La Necesidad de Continuar y Fortalecer los Beneficios

Los avances alcanzados desde la creación del régimen tributario para las ZOMAC demuestran que no se trata de una medida coyuntural, sino de una política pública con efectos positivos en el desarrollo regional, la formalización empresarial, la inversión privada y la generación de empleo en territorios históricamente marginados. Sin embargo, los logros alcanzados siguen siendo frágiles frente a factores estructurales como la debilidad institucional, las limitaciones en infraestructura y conectividad, la persistencia de economías ilegales y la baja permanencia de las microempresas, evidencian que suspender los beneficios en 2027 implicaría retroceder en los avances logrados y dejar sin soporte a miles de iniciativas productivas que apenas comienzan a consolidarse.

Desde la implementación, el régimen especial ha permitido resultados tangibles, tales como:

- Más de 300.000 nuevas MiPymes matriculadas en municipios ZOMAC entre 2017 y 2024, lo que demuestra la efectividad del estímulo tributario en la creación de tejido empresarial (Confecámaras, Rad, D- 289-2025-1, 2025).

| Año  | Microempresa | Pequeña | Mediana | Grande | Total  |
|------|--------------|---------|---------|--------|--------|
| 2013 | 29.013       | 95      | 1       | -      | 29.109 |
| 2014 | 30.360       | 74      | 2       | -      | 30.436 |
| 2015 | 26.676       | 73      | 1       | -      | 26.750 |
| 2016 | 31.768       | 99      | 3       | -      | 31.870 |
| 2017 | 34.033       | 47      | -       | 1      | 34.081 |
| 2018 | 34.462       | 117     | 6       | 1      | 34.586 |
| 2019 | 34.810       | 104     | 6       | 2      | 34.922 |
| 2020 | 32.911       | 140     | 3       | -      | 33.054 |
| 2021 | 38.585       | 138     | 1       | -      | 38.724 |
| 2022 | 36.337       | 119     | 5       | -      | 36.461 |
| 2023 | 34.538       | 93      | 6       | -      | 34.637 |
| 2024 | 36.000       | 90      | -       | 1      | 36.091 |

- Crecimiento promedio del valor agregado del 91% en estos municipios entre 2015 y 2022, con picos del 144% en Córdoba, 141% en Cesar, 105% en Meta y Tolima (DNP, Radicado 20253100120171).

Tabla 1. Municipios ZOMAC 2015 y 2022

| Departamento       | Crecimiento promedio<br>valor agregado 2015 - 2022 |
|--------------------|--|
| Antioquia          | 104%   |
| Arauca             | 96%  |
| Bolívar            | 97%  |
| Boyacá             | 70%  |
| Caldas             | 81%  |
| Caquetá            | 63%  |
| Casanare           | 60%  |
| Cauca              | 70%  |
| Cesar              | 141%   |
| Chocó              | 64%  |
| Córdoba            | 144%   |
| Cundinamarca       | 91%  |
| Guaviare           | 79%  |
| Huila              | 93%  |
| La Guajira         | 134  |
| Magdalena          | 94%  |
| Meta               | 105%   |
| Nariño             | 65%  |
| Norte de Santander | 103%   |
| Putumayo           | 61%  |
| Quindío            | 141%   |
| Risaralda          | 113%   |
| Santander          | 81%  |
| Sucre              | 79%  |
| Tolima             | 105%   |
| Valle del Cauca    | 105%   |
| Vaupés             | -4%  |
| Vichada            | 40%  |

Fuente: Cálculos propios con base en información de valor agregado por municipio del DANE.  
Nota: Para estimar los crecimientos promedio se tomó la serie de datos de valor agregado municipal entre 2015 y 2022 a precios corrientes y se ajustó a precios constantes de 2022.

- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reporta la atención de 15.980 MiPymes en municipios ZOMAC, entre los años 2017 y 2024, los programas e iniciativas orientados a las empresas, se destacan: (MCIT, Radicado 2-2025-004888, 2025).
- Programas de innovación e inclusión social: núcleo e, agro e y minicadenas locales.** Apoyo a encadenamientos productivos y comercialización agrícola con empresas ancla.
- Programa FortaleSER.** Asistencia técnica a MiPymes consolidadas para mejorar prácticas empresariales y sostenibilidad.
- Programa de economía circular organizada y sostenible – ECOS 2.0.** Proyectos de economía circular y sostenibilidad en sectores manufactureros (incluye 18 en municipios PDET).
- Programa oportunidades para emprender.** Fortalecimiento de emprendimientos con enfoque diferencial en población migrante, retornada y comunidades de acogida, incluyendo capital productivo.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Pública en aras de reducir las fuentes informales de financiamiento y potenciar al bienestar financiero de las pequeñas unidades productivas se encuentra el Programa CREO “Un crédito para conocernos”. (MHCP, Radicado 2-2025-014483, 2025).
- El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) a través del Programa de Formación Especializada para la Economía Campesina (FEEC) en la vigencia 2024, se suscribieron cuarenta (40) convenios de asociación con organizaciones

domiciliadas en municipios ZOMAC, resultando beneficiados 7.481 campesinos a través de ciento dieciocho (118) acciones de formación. En temáticas relacionadas con: “Soberanía Alimentaria Para La Economía Campesina Con Mujeres Rurales; Sostenibilidad del Uso del Agua en el Desarrollo Rural; Derechos de los Campesinos y Participación Rural; Tipos de Informática y TICs en el Contexto Campesino; Gobernanza y Cambio Climático; Asociatividad y Cooperativismo para la Paz y el Desarrollo Agropecuario en las Regiones; Agroecología: Transición hacia Sistemas Alimentarios Sostenibles” (SENA, Radicado 7-2025-063523, 2025).

- Por los años 2017 al 2024, no se suscribieron convenios especiales de cooperación con MiPymes domiciliadas o pertenecientes a los municipios ZOMAC; sin embargo, para dicho período se beneficiaron a 74.953 trabajadores de ZOMAC, mediante 1.227 acciones de formación. Las formaciones se orientaron en temáticas de Marketing Digital, Agroindustrial, Administración, Innovación, Sector Industrial, Turismo, Logística, entre otras.

- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) observo más de 800.000 beneficiarios en las ZOMAC en los años 2022-2024. (Finagro Radicado 7-2025-063523, 2025).

Tabla 1. Índice de Cartera Vencida (ICV)<sup>4</sup>, beneficiarios y mora del FAG para los periodos 2022, 2023 y 2024

| Año  | Indicador             | ZOMAC   | Nacional |
|------|-----------------------|---------|----------|
| 2022 | ICV                   | 5,8%    | 5,1%     |
|      | Beneficiarios         | 282.452 | 748.418  |
|      | Beneficiarios en mora | 18.383  | 42.497   |
| 2023 | ICV                   | 11,2%   | 10,0%    |
|      | Beneficiarios         | 300.511 | 793.252  |
|      | Beneficiarios en mora | 33.907  | 78.526   |
| 2024 | ICV                   | 11,7%   | 11,1%    |
|      | Beneficiarios         | 287.947 | 757.720  |
|      | Beneficiarios en mora | 34.355  | 81.548   |

Fuente: Finagro

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tuvo en el los años 2017-2023 un número de personas jurídicas de 1.597 declarantes como ZOMAC que hicieron uso de la tarifa reducida del impuesto de renta de que trata el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016. (DIAN, Radicado 10000020200401, 2025).

Número de personas jurídicas declarantes como ZOMAC que hicieron uso de la tarifa reducida del impuesto de renta de que trata el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016\*

Años gravables 2017 a 2023

| Año gravable                | 2017 | 2018** | 2019 | 2020 | 2021  | 2022  | 2023*** |
|-----------------------------|------|--------|------|------|-------|-------|---------|
| Micro y pequeñas empresas   | 20   | 256    | 588  | 958  | 1.233 | 1.496 | 1.546   |
| Medianas y grandes empresas | 0    |        | 12   | 15   | 22    | 46    | 51      |
| Total                       | 20   | 256    | 600  | 973  | 1.255 | 1.542 | 1.597   |

\*. La desagregación entre los grupos de micro y pequeñas empresas, y medianas y grandes empresas, se estableció a partir de las declaraciones de renta de esas empresas. Se determina la tarifa implícita de renta por cada persona jurídica en el año gravable correspondiente, que se calcula como la razón entre el valor declarado del impuesto sobre la renta líquida gravable y la renta líquida gravable, y con esa tarifa implícita se ubica a las empresas en alguno de los dos grupos mencionados (micro y pequeñas, o medianas y grandes), conforme al artículo 237 de la Ley 1819 de 2016.

\*\* La cifra se presenta para el total de empresas debido al reducido número de personas jurídicas que resultan en el grupo de medianas y pequeñas empresas. Lo anterior, con el fin de garantizar la reserva tributaria de que trata el artículo 583 del Estatuto Tributario.

\*\*\* Cifra preliminar.

Fuente: Declaraciones del impuesto sobre la renta de personas jurídicas. DIGIT, DIAN, Marco Fiscal de Mediano Plazo años 2021-2023. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La continuidad de este régimen tributario no solo permitirá proteger los resultados obtenidos, sino que garantizará su proyección en el mediano y largo plazo, contribuyendo a la consolidación de un modelo de desarrollo equilibrado, incluyente y sostenible. Fortalecer estos beneficios implica dotar

a las MiPymes de herramientas para superar las altas tasas de mortalidad empresarial, ampliar su acceso al crédito y a las cadenas de valor, e incrementar su capacidad para competir en igualdad de condiciones con empresas de regiones más desarrolladas.

Por lo anterior, resulta imperativo que el Congreso de la República amplíe la vigencia del régimen, reafirmando su compromiso con las ZOMAC, territorios que han sido históricamente objeto de exclusión social, abandono estatal y múltiples afectaciones derivadas del conflicto armado, lo que exige respuestas diferenciadas y sostenidas. En este sentido, la prórroga de los beneficios debe entenderse como una medida de reparación económica y territorial, indispensable para garantizar la no repetición, promover la inclusión productiva y consolidar un modelo de desarrollo con justicia social en las regiones más golpeadas por la violencia y la desigualdad.

5.2. Los Beneficios Tributarios como Instrumento Transformador

En Colombia, el acceso al capital, a los mercados formales y a las redes institucionales ha sido históricamente desigual. Las ZOMAC concentran algunos de los municipios con mayores índices de pobreza multidimensional, informalidad laboral y debilidad estatal, especialmente en zonas rurales dispersas. En este contexto, el régimen tributario especial ha funcionado como una puerta de entrada a la legalidad para miles de iniciativas productivas que difícilmente habrían surgido bajo condiciones ordinarias de tributación.

Los beneficios tributarios otorgados a las empresas ubicadas en municipios ZOMAC a través del artículo 237 de la Ley 1819 de 2016 constituyen un instrumento de transformación estructural del territorio y un mecanismo activo de reparación económica y social. Sin embargo, a pesar de los avances alcanzados, el Régimen de Tributación ZOMAC vigente vencerá en el año 2027, lo que representa un riesgo de desmonte abrupto de una política que ha demostrado cumplir con los propósitos para los cuales fue creada, al generar impactos positivos en la formalización empresarial, el crecimiento productivo y el dinamismo económico de los territorios más afectados por el conflicto armado.

Sin embargo, estos avances se ven amenazados por la fragilidad estructural de los ecosistemas productivos en estas regiones. Entre 2017 y 2023 se cancelaron más de 1,5 millones de empresas en Colombia, lo que significa un promedio de 215.000 cancelaciones por año, es decir, aproximadamente la tasa de cancelación promedio fue del 13,2% anual (Confecámaras, Dinámica de las cancelaciones empresariales, 2023). En este sentido, la distribución de las pérdidas de empleo durante el periodo analizado evidencia que las pequeñas, medianas y grandes empresas representan únicamente el 13,3% del total de empleos perdidos, mientras que las microempresas concentran el 86,7% restante, lo que

refleja su mayor vulnerabilidad frente a los impactos económicos del periodo estudiado.

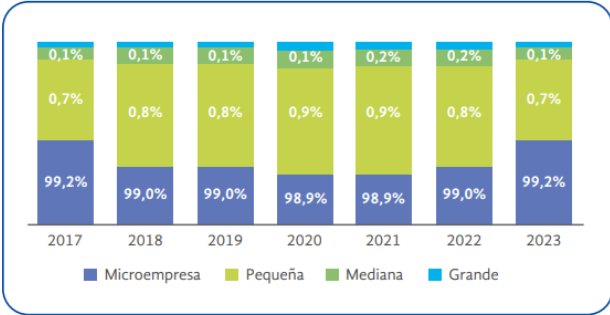
Tabla 3. Distribución de pérdida de empleos con respecto al tamaño de la empresa

| Tamaño       | Empleos perdidos (2017-2023) | %     |
|--------------|------------------------------|-------|
| Grande       | 33.275                       | 2,7%  |
| Mediana      | 48.889                       | 3,8%  |
| Pequeña      | 79.844                       | 6,6%  |
| Microempresa | 1.056.246                    | 86,7% |
| Total        | 1.218.254                    | 100%  |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del RUES.

A esto se suma la baja tasa de permanencia empresarial en las microempresas, solo el 33,4% logra superar los cinco años de operación, frente al 73,7% de las medianas y 85,7% de las grandes (Confecámaras, 2023). Esta fragilidad se acentúa en las ZOMAC, donde los entornos de operación son más complejos debido a la limitada infraestructura vial y digital, la baja cobertura de servicios públicos, la débil presencia institucional, y un alto costo de transacción derivado de la dispersión geográfica y la inseguridad jurídica en algunas zonas rurales. Adicionalmente, las empresas de estas regiones enfrentan barreras significativas para acceder al crédito, a esquemas de garantía, y a procesos de contratación pública o circuitos de valor agregado.

Figura 6. Composición de las cancelaciones por tamaño



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del RUES.

No obstante, conforme con la respuesta brindada de Confecámaras, es preciso indicar que todas las empresas, independientemente de la región enfrentan desafíos para la creación y operación:

- Dificultades de acceso a la información clara y precisa para acceder y mantener el beneficio.
- Dificultades logísticas propias del territorio que constituyen obstáculos para el desarrollo de una actividad productiva como vías de acceso, comunicaciones, servicios públicos, infraestructura productiva.
- Dificultades de conseguir capital humano, capacitado para el desarrollo de actividades productivas.
- Dificultades de acceso a financiación.



- Falta de articulación institucional para llegar al territorio de manera ordenada con la oferta de apoyo productivo.
- Deterioro de las condiciones de seguridad y emergencia humanitaria en diferentes zonas del país.
- Trámites y sobre costos locales que significan barreras para la formalización y operación de empresas tales como: uso del suelo; bomberos; secretarías de salud; registros en las secretarías de hacienda locales; incrementos de tarifa del impuesto al registro y sobretasas de recaudo de este. (Confecámaras, Radicado D-289-2025-1, 2025).

Este proceso de transformación requiere estabilidad normativa, continuidad institucional, asistencia técnica y articulación intersectorial. Si el régimen especial se desactiva sin haber consolidado sus efectos, no solo se perderá una herramienta eficaz, sino que también se pondrá en riesgo la confianza en la capacidad del Estado para mantener políticas coherentes con los compromisos adquiridos frente a las comunidades de las ZOMAC.

### 5.3. Compromiso con la Paz y la Equidad Territorial

La creación del Régimen Tributario ZOMAC configura una parte integral del cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En particular, se encarga de desarrollar el Punto 1° del Acuerdo, sobre Reforma Rural Integral, que obliga al Estado colombiano a adoptar medidas legislativas, administrativas y fiscales para cerrar las brechas históricas entre el campo y la ciudad, y entre las regiones centrales y periféricas del país.

Las ZOMAC fueron concebidas como una categoría territorial prioritaria con objetivos estratégicos para disminuir la desigualdad territorial, fomentar la inclusión productiva y garantizar la no repetición del conflicto armado mediante la presencia estatal efectiva. En aquellos territorios donde el conflicto armado limitó por décadas la posibilidad de desarrollo económico, formación de capital social y crecimiento empresarial, las políticas diferenciadas no son una excepción al principio de igualdad, son la materialización de la equidad territorial adaptada a las reglas para corregir las disparidades estructurales.

Extender este régimen no solo permitirá consolidar los beneficios alcanzados por más de 300.000 MiPymes y programas complementarios de apoyo empresarial, sino que también garantizará que los avances logrados en inversión, empleo y cohesión social se traduzcan en resultados sostenibles de largo plazo para las regiones históricamente más rezagadas del país.

Por esta razón, la extensión y el fortalecimiento del régimen ZOMAC debe ser entendida como una expresión del compromiso ético, constitucional y político del Estado colombiano con la Paz y la justicia territorial. No hay reconciliación duradera sin dignidad económica. No hay garantía de no

repetición sin oportunidades productivas legales en los territorios donde por años imperaron la exclusión, la violencia y el abandono.

## 6. Marco Normativo

El presente proyecto de ley se inscribe en el conjunto de normas que han reconocido la necesidad de implementar medidas de acción afirmativa y estímulos diferenciales en favor de los territorios históricamente excluidos del desarrollo económico nacional. En el marco del posconflicto, Colombia asumió un compromiso social inaplazable con la construcción de Paz, posterior a la firma del Acuerdo Final entre las FARC y el Gobierno nacional, y en aras de cerrar las brechas de desigualdad entre zonas profundamente afectadas por la violencia y el rezago, el Estado creó las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), estableciendo un régimen de incentivos tributarios para los contribuyentes que decidieran establecer sus empresas o destinar parte del pago de sus impuestos a la ejecución de obras en estos territorios.

Las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) fueron delimitadas oficialmente mediante el Decreto 1650 de 2017, y constituyen una categoría territorial de intervención prioritaria en el marco del Acuerdo Final de Paz, particularmente el Punto 1 contiene el acuerdo “Reforma Rural Integral”, que orienta al Estado a promover transformaciones estructurales del campo colombiano bajo principios de equidad, legalidad y desarrollo sostenible.

En desarrollo de ese mandato, el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016 estableció un régimen de tributación especial para las nuevas sociedades que iniciaran sus actividades en municipios ZOMAC. Esta norma dispone tarifas diferenciales del impuesto de renta para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – MiPymes durante un periodo de 10 años, que culmina en 2027. El objetivo central del artículo fue incentivar la formalización y el establecimiento de unidades productivas legales en zonas con baja densidad empresarial y alta incidencia del conflicto armado.

El marco constitucional, legal y jurídico que sustenta el presente proyecto de ley es el siguiente:

### 6.1. Fundamento Constitucional

**Artículo 13:** Consagra el principio de igualdad ante la ley y la obligación estatal de adoptar medidas en favor de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. En particular, establece que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. Este mandato constitucional impone al legislador la responsabilidad de diseñar políticas diferenciales que garanticen la equidad material.

**Artículos 64:** *Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación,*



*crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.* Este artículo reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección, y ordena al Estado promover su acceso progresivo a la tierra, garantizar la soberanía alimentaria y brindar apoyo en educación, vivienda, salud, vías terciarias, servicios públicos, ambiente sano y conectividad. También dispone la provisión de asistencia técnica, tecnológica, empresarial y de extensión agropecuaria para agregar valor y facilitar la comercialización de la producción campesina.

**Artículo 333:** Estable la empresa como base del desarrollo y, en tal condición, cumple una función social que conlleva obligaciones, además reconoce la iniciativa privada como motor económico, pero fija límites en aras del interés social y la protección del ambiente. De igual manera, faculta al Estado para fortalecer las organizaciones solidarias, estimular el desarrollo empresarial y garantizar que la actividad económica contribuya al bienestar general y a la producción nacional.

**Artículo 334:** Establece que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, en el marco de la sostenibilidad fiscal, la cual debe fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En este contexto, se dispone que el gasto público social tendrá carácter prioritario, lo que refuerza la obligación estatal de orientar sus recursos hacia la garantía de derechos fundamentales y la reducción de desigualdades. De manera especial, el artículo ordena la intervención del Estado para generar pleno empleo de los recursos humanos y asegurar, progresivamente, el acceso efectivo de todas las personas *“en particular aquellas con menores ingresos”* a los bienes y servicios básicos. Así mismo, le impone la responsabilidad de promover la productividad y competitividad, así como el desarrollo armónico de las regiones.

**Artículo 363:** *El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.*

## 6.2. Fundamentación legal

El Gobierno nacional ha complementado esta política con disposiciones normativas como:

**Ley 590 de 2000** “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa” modificada por la **Ley 905 de 2004**, que promueve el fortalecimiento, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales de las MiPymes como motor de empleo, innovación y descentralización económica.

**Ley 1819 de 2016.** Crea el régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las ZOMAC como un incentivo para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las zonas y para fomentar la inversión, la formalización y el

empleo en municipios más afectados por el conflicto armado.

El **Decreto número 1650 de 2017** introdujo modificaciones al **Decreto número 1625 de 2016** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria”. Con el propósito de reglamentar de manera específica lo dispuesto en la Ley 1819 de 2016 respecto de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). Este decreto definió el listado de municipios clasificados como ZOMAC, tomando como base los criterios de afectación por el conflicto, niveles de pobreza, debilidad institucional y rezago económico. Adicionalmente, estableció el régimen de tributación aplicable a las nuevas sociedades que se constituyan e inicien actividades en dichos municipios.

El decreto precisó igualmente los requisitos para acceder a este régimen, entre ellos: que la sociedad tenga su domicilio principal y desarrolle su actividad económica en un municipio ZOMAC; que genere empleo formal en dichas zonas; y que cumpla con la presentación de la declaración del impuesto sobre la renta en los plazos establecidos por la DIAN.

**Ley 2069 de 2020.** Conocida como Ley que Impulsa el Emprendimiento en Colombia, tiene por objeto establecer un marco regulatorio para promover el emprendimiento, el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad, con especial atención a las regiones de baja competitividad, mediante la simplificación de trámites, el acceso a financiamiento, el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías, y el impulso a emprendimientos innovadores y de impacto social.

## Ley 5ª de 1992

En el Capítulo Sexto del Proceso Legislativo Ordinario, Sección 1ª sobre Iniciativa Legislativa, en el artículo 139 regula la presentación de proyectos de ley, asimismo el artículo 143 dispone que los proyectos de ley relativos a tributos y al presupuesto de rentas y gastos deben ser presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que aquellos referentes a relaciones internacionales corresponden al Senado de la República.

## 7. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 183 de la Constitución Política establece el conflicto de interés como causal de pérdida de investidura para los Congresistas por lo que en la presente iniciativa legislativa, el análisis sobre conflictos de interés se lleva bajo las directrices de los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 modificados por la Ley 2003 de 2019, regulan el régimen de impedimentos y recusaciones, así como las disposiciones contenidas en la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

En la discusión y trámite del presente proyecto, los Congresistas deberán evaluar posibles conflictos de interés derivados de relaciones económicas

o familiares con personas naturales o jurídicas beneficiadas por las medidas propuestas. Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, a menos de que se configure: i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al Congresista de la República, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

En todo caso, se deja claridad que los conflictos de intereses son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos y darles el trámite pertinente conforme a lo dispuesto en la norma.

8. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003, establece que *“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, 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”* (Ley 819 de 2003).

De conformidad con lo expuesto en reiterados pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional, el impacto fiscal de una norma no puede ser un obstáculo para el ejercicio de la función legislativa.

De acuerdo con lo dispuesto por la referida corporación en la Sentencia C- 411 de 2009, *“el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera: (...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”*.

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por

*contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica”*.

En este caso, el impacto económico del proyecto es compatible con el **Marco Fiscal de Mediano Plazo**, ya que no compromete significativamente los recursos públicos y genera beneficios económicos que compensan la inversión inicial.

De los honorables Representantes:



KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE  
Representante a la Cámara  
CITREP 2 – Arauca  
Autora

|   |   |
|---|---|
| <br>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS<br>Cambio Radical  | <br>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de La Guajira     |
| <br>JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO<br>Representante a la Cámara<br>Curul de Paz No. 3- Antioquia | <br>WILLIAM FERNEY ALJURE MARTÍNEZ<br>Representante a la Cámara<br>CITREP No. 7<br>Meta - Guaviare |
| <br>EDUARD SARMIENTO HIDALGO<br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>PACTO HISTÓRICO | <br>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Arauca                |
| <br>CARLOS RODRIGUEZ  |   |

9. REFERENCIAS

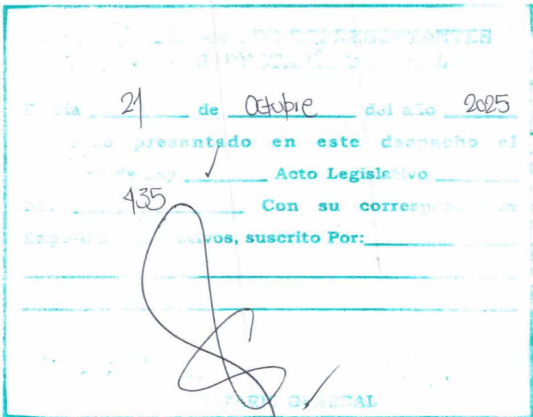
- Colombia. Congreso de la República. (2000). *Ley 590 de 2000: Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas*. **Diario Oficial** número 44.078, 12 de julio de 2000. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=12672>
- Colombia. Congreso de la República. (2016). *Ley 1819 de 2016: Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la efusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*. **Diario Oficial** número 50.101, 29 de diciembre de 2016. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>
- Colombia. Presidencia de la República. (2017). *Decreto número 1650 de 2017: Por el cual se adiciona un artículo al Libro 1, 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. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/evalgestor/normativo/norma.php?i=83757>

- Colombia. Presidencia de la República. (2016). *Decreto número 1625 de 2016: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria*. **Diario Oficial** número 50.023, 11 de octubre de 2016. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/evalgestor/normativo/norma.php?i=83233>

- Colombia. Congreso de la República. (2020). *Ley 2069 de 2020: Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/normatividad/leyes/2020/ley-2069-del-31-de-diciembre-de-2020-por-medio-del>

- Colombia. Congreso de la República. (2003). *Ley 819 de 2003: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*. **Diario Oficial** número 45.243, 9 de julio de 2003: Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/evalgestor/normativo/norma.php?i=13712>



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 436 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se generan alternativas de responsabilidad social empresarial para la transformación integral de las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

**Asunto: Radicación del Proyecto de Ley Ordinaria número 436 de 2025 Cámara, por medio**

***de la cual se generan alternativas de responsabilidad social empresarial para la transformación integral de las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.***

Respetado doctor Lacouture, cordial saludo.

En el marco de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 436 de 2025 Cámara, ***por medio de la cual se generan alternativas de responsabilidad social empresarial para la transformación integral de las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones***, iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones de la normatividad vigente.

En tal sentido, respetuosamente solicitamos proceder según el trámite previsto constitucional y legalmente para tales efectos.

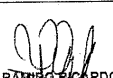
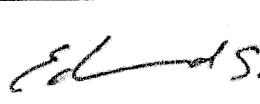

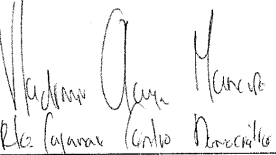
De los honorables Representantes,



KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE  
Representante a la Cámara  
CITREP 2 - Arauca



DIÓGENES QUINTERO AMAYA  
Representante a la Cámara  
CITREP 4 - Catatumbo

|  |  |
|--|--|
|  <p>LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS<br/>Representante a la Cámara<br/>CITREP 8 - Montes de María</p> |  <p>EDUARD SARMIENTO HIDALGO<br/>Representante a la Cámara por<br/>Cundinamarca<br/>PACTO HISTÓRICO</p> |
|  <p>ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA<br/>REPRESENTANTE A LA CÁMARA<br/>CITREP 9 PACÍFICO MEDIO</p>     |  <p>Elio Calambokidis</p>   |

**TEXTO PROPUESTO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 436 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se generan alternativas de responsabilidad social empresarial para la transformación integral de las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley desarrolla la participación de la sociedad civil y la empresa privada, así como las alternativas para la implementación de acciones en materia de responsabilidad social para la reparación transformadora e integral de las víctimas del conflicto armado en la dimensión individual, colectiva, material, moral y simbólica, por medio de la articulación con el sector privado desde su ámbito de influencia según lo establecido en el artículo 33 de la Ley 1448 de 2011.

**Artículo 2º. Reparación transformadora.** La reparación transformadora es principio rector y eje transversal de todas las acciones adelantadas



en la reglamentación e implementación de la presente ley. En el marco de este principio, el Estado, involucrando a la sociedad civil, buscará la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que causaron o contribuyeron a generar situaciones victimizantes con miras a transformar las condiciones de vida de las personas afectadas por el conflicto armado, evitar su revictimización y sentar las bases para la reconciliación en el país.

**Artículo 3°. *Proyectos o prácticas de transformación integral de las víctimas.*** En el marco de la reparación transformadora de la que trata el artículo precedente, las personas jurídicas que desarrollen actividades económicas en el territorio nacional podrán dirigir sus esfuerzos para ejecutar proyectos, planes, programas y prácticas en beneficio de las víctimas del conflicto armado, colaborar en el restablecimiento de sus derechos y coadyuvar en la superación de sus situaciones victimizantes; las empresas podrán intervenir para impactar en la dimensión individual, colectiva, material, moral y simbólica de las víctimas del conflicto armado.

**Artículo 4°. *Responsabilidad social empresarial.*** Es el compromiso voluntario de las empresas de contribuir al desarrollo sostenible, considerando el impacto social, económico y ambiental de sus actividades en la comunidad y el entorno donde operan. Esto implica acciones que van más allá del cumplimiento legal y buscan generar un impacto positivo en la sociedad y el medio ambiente.

**Artículo 5°. *Responsabilidad en la transformación integral de las víctimas.*** Las personas jurídicas que desarrollen actividades económicas en el territorio nacional podrán implementar, dentro del marco de su misionalidad, planes, programas, proyectos o prácticas para apoyar el proceso de transformación de las condiciones de vida de las víctimas del conflicto armado. Las actividades referidas se diseñarán en el marco de la actividad económica u objeto social de la persona jurídica.

**Artículo 6°. *Participación del gobierno.*** El Gobierno nacional velará por la implementación de lo dispuesto en la presente ley en materia de responsabilidad social del sector privado y podrá coparticipar en las estrategias y planes diseñados por ellos.

**Artículo 7°. *Acción sin daño.*** El Gobierno nacional desarrollará las acciones referidas en la presente ley, evitando repercusiones económicas, sociales y ambientales nocivas. Con este fin se analizarán factores de riesgo y factores protectores generales de las estrategias y planes para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

**Artículo 8°. *Integración de los sectores económicos.*** Los sectores económicos que decidan implementar planes, programas, proyectos y prácticas que posibiliten la reparación transformadora de las víctimas del conflicto armado, deberán articularse

entre sí y con el Gobierno nacional a través de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o la entidad que haga sus veces.

**Artículo 9°. *Política de responsabilidad social empresarial.*** Las personas jurídicas en sus diseños de políticas de responsabilidad social empresarial podrán adoptar medidas tendientes a la reparación transformadora de las víctimas del conflicto armado, en todo el territorio nacional y se podrá priorizar a los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), y en aquellos municipios que, sin pertenecer a las categorías anteriores, tienen víctimas del conflicto armado plenamente reconocidas y certificadas.

**Parágrafo.** Las empresas sociales y comerciales del Estado, así como las sociedades de economía mixta estarán obligadas al cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

**Artículo 10. *Estrategia de incentivos o beneficios.*** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, diseñará e implementará una estrategia de incentivos y beneficios para las personas jurídicas que desarrollen planes, programas, proyectos o prácticas de responsabilidad social empresarial para la transformación integral de las víctimas. Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán adoptar estos incentivos y beneficios en sus respectivas entidades territoriales.

**Parágrafo primero.** Para los fines del presente artículo, se podrán diseñar beneficios o incentivos distintos para las empresas sociales y comerciales del Estado, así como las sociedades de economía mixta.

**Parágrafo segundo.** El Gobierno nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

**Artículo 11. *Lenguaje claro y difusión.*** En la implementación de las medidas desarrolladas según la presente ley, se promoverá el uso de un lenguaje claro y comprensible atendiendo al nivel de alfabetización de las personas objeto de las medidas para presentar la información relacionada a las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación, además de una comunicación asertiva, útil, eficiente y transparente entre los diferentes actores del Estado y las personas víctimas del conflicto armado.

Así mismo, el Gobierno nacional implementará estrategias de difusión y promoción de lo establecido en la presente ley por medio de los diferentes canales institucionales.

**Artículo 12. *Prohibición.*** Las medidas desarrolladas en el marco de la presente ley no podrán ser consideradas como indemnización administrativa para las víctimas del conflicto armado.

En ningún caso la presente ley reemplazará la responsabilidad del Estado para con las víctimas del conflicto armado.



**Artículo 13. Participación de la empresa privada en la reconciliación nacional.** En virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 1448 de 2011, las personas jurídicas con ánimo de lucro asentadas en Colombia y que desarrollen su objeto social o parte de él en el territorio nacional, podrán realizar esfuerzos transicionales que propendan por la materialización de los derechos de las víctimas, especialmente a la reparación.

Para tal efecto, podrán diseñar e implementar programas, planes, proyectos y políticas de responsabilidad social empresarial que tengan como objetivo involucrar a la sociedad civil en la consecución de la reconciliación nacional y la materialización de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Las personas jurídicas que cumplan con lo aquí dispuesto tendrán derecho a acceder a las estrategias de incentivos y beneficios establecidos en el artículo 10 de la presente ley, por su contribución efectiva a la promoción de los derechos de las víctimas del conflicto armado y en contraprestación a su esfuerzo por la transformación integral de sus vidas en el marco de la reconciliación nacional.

**Artículo 14. Marco de aplicabilidad.** Las responsabilidades de las personas jurídicas referidas en el artículo anterior, en aras de cumplir con la participación de la sociedad civil y la empresa privada en la consecución de la reconciliación nacional y la materialización de los derechos de las víctimas, serán diferentes según su naturaleza, el tamaño de la empresa, su área de influencia y el objeto social respectivo.

Las empresas medianas y grandes podrán destinar un porcentaje de sus ingresos anuales a programas que propendan por la reparación de las víctimas del conflicto armado según lo dispuesto en la presente ley; estas estrategias deberán atender las necesidades de los habitantes del territorio donde ejerzan influencia económica. Las micro y pequeñas empresas podrán cumplir con lo dispuesto en la presente ley en la medida de sus capacidades técnicas y financieras.

**Artículo 15. Certificación.** El Gobierno nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la ley a la que refiere el artículo 10 de la presente ley, determinará mediante reglamentación quién o quiénes certificarán el cumplimiento de las disposiciones para acceder a los beneficios de los que trata el mismo artículo.

**Artículo 16. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas;



KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE  
Representante a la Cámara  
CITREP 2 – Arauca  
Autora

DIÓGENES QUINTERO AMAYA  
Representante a la Cámara  
CITREP 4 – Catatumbo  
Autor

|   |  |
|---|--|
|  <div>LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS<br/>Representante a la Cámara<br/>CITREP 8. Montes de María</div> |  <div>EDUARD SARMIENTO HIDALGO<br/>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br/>PACTO HISTÓRICO</div> |
|  <div>ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA<br/>REPRESENTANTE A LA CÁMARA<br/>CITREP 9 PACÍFICO MEDIO</div>    |   |

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El 19 de septiembre de 2023, los honorables Representantes *Karen Astrith Manrique Olarte, Diógenes Quintero Amaya, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, Orlando Castillo Advíncula y Karen Juliana López Salazar* radicaron ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 241 de 2023 Cámara, denominado “Corresponsabilidad Social para Víctimas”, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1348 de 2023 y asignado a la Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público.

La iniciativa buscaba promover la participación de la sociedad civil y del sector empresarial en la reparación transformadora de las víctimas del conflicto armado, en cumplimiento del artículo 33 de la Ley 1448 de 2011. Durante su trámite, fue objeto de estudio técnico, recibió aval en Primer Debate y contó con Ponencia Positiva para Segundo Debate.

No obstante, el proyecto fue archivado por vencimiento de términos, motivo por el cual se presenta nuevamente bajo el nombre “Responsabilidad Social Empresarial para la Transformación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado”, conservando su objeto original y ajustando su contenido al marco actual de la política de reparación integral y reconciliación nacional.

2. ENFOQUE DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

La definición del Libro Verde dice que,<sup>26</sup> la RSE estaría definida como: “La integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con el entorno. Ser socialmente responsable no significa solamente cumplir a plenitud las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento, invirtiendo más en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores”.<sup>27</sup>

La responsabilidad social empresarial (RSE) es un enfoque que busca que las empresas operen de manera comprometida con el desarrollo sostenible y el bienestar social y ambiental. Se basa en la idea de que las empresas tienen una responsabilidad no solo con sus accionistas, sino también con sus empleados, clientes, proveedores y la comunidad en la que operan.

La RSE va más allá de cumplir con las leyes y regulaciones, implica tomar acciones y adoptar políticas que promuevan el desarrollo sostenible y generen un impacto positivo en la sociedad y el medio ambiente. Esto puede incluir acciones como reducir el consumo de recursos naturales, implementar prácticas laborales justas, apoyar proyectos u organizaciones sociales, y colaborar con la comunidad local.

En términos económicos, la RSE puede ser vista como una inversión a largo plazo. Las empresas que adoptan un enfoque de RSE suelen obtener beneficios a nivel reputacional, ya que son vistas como empresas éticas y socialmente responsables. Esto genera confianza entre los consumidores, lo que a su vez como resultado aumenta las ventas y la fidelidad de los clientes. Además, las empresas responsables también pueden beneficiarse de relaciones más sólidas con sus proveedores y empleados, lo cual incrementa la eficiencia y la productividad.

Por otro lado, el enfoque de RSE también puede contribuir a la solución de problemas sociales y ambientales. Las empresas tienen un papel importante en la economía y la sociedad, y pueden aportar innovación, recursos y conocimiento para abordar desafíos como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático y la degradación ambiental.

TOP 10 Empresas Ranking de Merco Responsabilidad ESG 2024

| Posición | Empresa             |
|----------|---------------------|
| 1        | Bancolombia         |
| 2        | Alpina              |
| 3        | Crepes & Waffles    |
| 4        | Grupo Nutresa       |
| 5        | Sura                |
| 6        | Organizacion corona |
| 7        | Bavaria             |
| 8        | Alquería            |
| 9        | Grupo Argos         |
| 10       | Davivienda          |

Fuente: Monitor empresarial de reputación corporativa – Elaboración Propia

Este ranking mide variables como el compromiso social, la responsabilidad con los empleados, la cooperación con la comunidad, el aporte al país y el respeto a los derechos de los consumidores. Dentro de los resultados, una de las empresas más destacadas es Crepes & Waffles, que pasó del sexto lugar en 2021 al tercero en 2022, manteniéndose en el top 3 durante los últimos dos años. De igual manera, Alpina mostró un notable ascenso durante el 2024, al pasar del cuarto al segundo puesto en ese mismo periodo.

En conclusión, la responsabilidad social empresarial es un enfoque que busca que las empresas operen de manera responsable y sostenible, generando beneficios tanto para la sociedad como para la economía. Si bien la RSE puede tener beneficios económicos y sociales, es importante que las empresas adopten un enfoque genuino y comprometido con la responsabilidad social, más

allá de buscar solo beneficios de imagen. Además, es necesario que se promueva un marco legal y regulatorio adecuado que incentive y respalde las prácticas empresariales responsables. La responsabilidad social empresarial no puede ser vista como una opción, sino como una responsabilidad fundamental para las empresas en el siglo XXI.

3. REPARACIÓN TRANSFORMADORA Y RECONCILIACIÓN SOCIAL

El proceso de reparación transformadora y reconciliación social de las víctimas del conflicto armado es esencial para lograr una Paz duradera y sostenible en un país. Además de ofrecer justicia y restitución a las víctimas, también busca transformar las estructuras y dinámicas de poder que perpetúan el conflicto y fomentar la reconciliación entre las partes involucradas.

La reparación transformadora implica reconocer y reparar el daño sufrido por las víctimas, así mismo busca transformar las condiciones que permitieron la violencia y el conflicto armado. Esto implica abordar las causas subyacentes del combate, como la desigualdad, la exclusión social y la falta de oportunidades promoviendo el acceso igualitario a los derechos y recursos.

En términos de reconciliación social, es necesario impulsar procesos de diálogo y encuentro entre las partes en conflicto. Conlleva a fomentar la empatía, la comprensión y la solidaridad entre las diferentes comunidades afectadas. De la misma manera ayuda a facilitar el perdón y la reconstrucción de las relaciones entre las víctimas y los perpetradores, con el objetivo de sanar las heridas y prevenir futuros conflictos.

Para lograr esta finalidad, es fundamental que el proceso de reparación y reconciliación sea inclusivo y participativo. Ellos deben tener voz y poder de decisión en las medidas de reparación que se implementen, así como la fase de reconciliación. Así mismo promover la participación activa de las víctimas en las etapas de diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas de reparación.

Además, es necesario tener en cuenta las diferentes dimensiones de reparación y reconciliación. La reparación debe tener una dimensión material, que involucre la restitución de bienes y la compensación económica, así como una dimensión simbólica, que comprende reconocer y visibilizar el sufrimiento de las víctimas. Por otro lado, la reconciliación debe abordar tanto las magnitudes individuales como colectivas, a través de la promoción del diálogo intercomunitario y la construcción de narrativas de Paz compartidas.

3.1. Principio de preferencia e igualdad material para las víctimas.

El presente proyecto de ley tiene la finalidad de garantizar un trato preferencial y desigual entre víctimas del conflicto armado que cumplen con características diferente, de manera que, este trato diferencial lleve a la consagración de una igualdad

material entre víctimas del conflicto armado, es por ello, que nos permitimos mencionar quienes son considerados víctimas del conflicto armado colombiano, con base en el artículo 3° (03) de la Ley 1448 de 2011:

- Personas que hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

- También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

- Personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Por otro lado, la honorable Corte Constitucional colombiana, expone en la Sentencia número T-432 de 1992, lo siguiente,

El principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática. La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.

De la misma manera, este Alto Tribunal ha indicado por medio de su Sentencia número SU150 de 2021, que el principio a la igualdad comprende cuatro formas de aplicación, las cuales varían de acuerdo con la situación que se presente, estas formas de aplicación son,

(a) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (b) el de dar un trato diferentes situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (c) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (d) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras.

Partiendo de estos conceptos emitidos por la honorable Corte Constitucional y aplicarlos en las personas víctimas del conflicto armado en Colombia, requiere que se tomen medias desiguales tendientes a garantizar una efectiva protección de derechos

entre desiguales, que permitan el restablecimiento de los derechos de estas y que, en últimas, no genere una revictimización.

Si bien, el artículo 13 constitucional indica que, todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y que, además, recibirán la misma protección, sin embargo, en el párrafo siguiente enfatiza en que, “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

#### 4. ¿POR QUE BENEFICIA A LAS EMPRESAS LA “RSE”?

Según estudios realizados por diferentes universidades la responsabilidad social empresarial (RSE) beneficia a las empresas de diversas formas enumeradas a continuación:

1. Mejora de la reputación: Permite a las empresas posicionarse como agentes comprometidos con el bienestar de la sociedad y el medio ambiente, lo que mejora su imagen y reputación.

2. Atracción y retención de talento: Las empresas que implementan prácticas de RSE suelen ser más atractivas para los trabajadores y tienen una mayor capacidad para retener talento, ya que los empleados se sienten más comprometidos y orgullosos de trabajar en dichas empresas.

3. Generación de confianza y lealtad de los clientes: Los consumidores prefieren comprar productos y contratar servicios de empresas que actúan de manera ética y responsable, lo que genera una mayor confianza y lealtad hacia la marca.

- 4.

Incremento de la rentabilidad: La RSE puede generar beneficios económicos a largo plazo, ya que las prácticas sostenibles y responsables permiten ahorrar costos, aumentar la eficiencia y acceder a nuevos mercados o clientes.

5. Cumplimiento de regulaciones y normativas: La implementación de prácticas de RSE ayuda a las empresas a cumplir con las regulaciones y normativas legales, evitando posibles sanciones y mejorando su cumplimiento corporativo.

6. Reducción de riesgos: Permite a las empresas identificar y gestionar de manera proactiva los riesgos empresariales, como los riesgos ambientales, sociales o de gobernanza, lo que contribuye a la sostenibilidad y a la reducción de costos.

7. Innovación y diferenciación: Fomenta la innovación, ya que impulsa a las empresas a desarrollar soluciones y prácticas más sostenibles y responsables. Además, les ayuda a diferenciarse de la competencia al ofrecer propuestas de valor únicas.

Concluyendo, la responsabilidad social empresarial beneficia a las empresas al mejorar su reputación, atraer y retener talento, generar confianza y lealtad de los clientes, incrementar la rentabilidad, cumplir con regulaciones, reducir riesgos, fomentar la innovación y diferenciación. Además, contribuye



al desarrollo sostenible y al bienestar de la sociedad en general.

## 5. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El objetivo del desarrollo sostenible es construir un mundo donde todas las personas puedan vivir de manera digna y equitativa, sin comprometer el planeta ni las generaciones futuras logrando un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y el bienestar social. Se busca satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Este objetivo busca garantizar que el desarrollo sea sostenible a largo plazo, teniendo en cuenta los límites y capacidades de los recursos naturales, así como la importancia de proteger el medio ambiente. También busca promover la igualdad social y económica, asegurando que todas las personas tengan acceso a una vida digna, sin discriminación ni exclusión.

Se centra en abordar los desafíos globales relacionados con la pobreza, el hambre, la educación, la salud, la igualdad de género, el acceso a agua limpia y saneamiento, la energía limpia, el trabajo decente, la industria e infraestructura sostenibles, la reducción de desigualdades, la acción por el clima, la protección y restauración de ecosistemas y la Paz y justicia.

Para lograr el desarrollo sostenible, se requiere la colaboración y participación de todos los actores: gobiernos, sector privado, sociedad civil y ciudadanos. Se necesitan políticas y estrategias que fomenten la integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales en las decisiones y acciones de desarrollo.

## 6. MARCO JURÍDICO

La Normas del ordenamiento jurídico colombiano que fundamentan el presente proyecto de ley:

- **Constitucionales:**

### **Artículo 13 de la Constitución Política colombiana:**

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

- **Legales:**

### **Artículo 3° de la ley 1448 de 2011:**

**VÍCTIMAS.** Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

- **Jurisprudenciales:**

### **Sentencia de la Corte Constitucional número T-432 de 1992.**

El principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática. La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.

### **Sentencia de la Corte Constitucional número SU150 de 2021.**

El principio de igualdad comprende: (a) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (b) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (c) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (d) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras.

## 7. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2002 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen

las siguientes consideraciones: se estima que, de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, no podría genera un conflicto de interés, toda vez que se trata de una norma de carácter general, sin interés particular, actual y directo de Congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

8. IMPACTO FISCAL

Conforme a lo establecido en la Constitución Política de Colombia, dentro del artículo 154, que indica que todo beneficio tributario deberá contar con el aval del Gobierno nacional, nos permitimos indicar que, el artículo 10 del presente proyecto de ley plantea que el Gobierno nacional diseñará e implementará la estrategia de incentivos y beneficios sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esta precisión se realizó con base a la Mesa Técnica realizada para el Primer Debate de la iniciativa. No obstante, a la fecha de la radicación de esta ponencia, fue solicitado un nuevo concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para conocer su postura de manera explícita y en el transcurso del trámite legislativo puede darse aval por parte de dicha cartera.

9. REFERENCIAS

<https://www.un.org/es/crónica-onu/el-pacto-mundial-de-la-onu-la-búsqueda-de-soluciones-para-retos-globales>

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5779/1/S0310754\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5779/1/S0310754_es.pdf)  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3543/1/S2006312\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3543/1/S2006312_es.pdf)

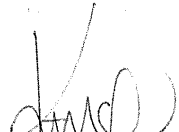
Congreso de la República. 1991. *Constitución Política de la República de Colombia*. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1\\_991.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1_991.html#1)


Congreso de la República. 2011. *Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)



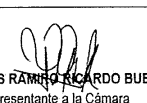
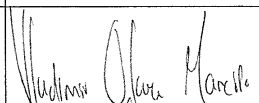
Corte Constitucional. 1992. *Sentencia 7-432 de 1992*. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-432-92.htm>

Corte Constitucional. 2021. *Sentencia SU150 de 2021*. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/SU150-21.htm>

De los honorables Congresistas,

  
KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE  
Representante a la Cámara  
CITREP 2 - Arauca

  
DIÓGENES QUINTERO AMAYA  
Representante a la Cámara  
CITREP 4 - Catatumbo

|   |  |
|---|--|
| <br>ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA<br>REPRESENTANTE A LA CÁMARA<br>CITREP 9 PACÍFICO MEDIO    | <br>EDUARD SARMIENTO HIDALGO<br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>PACTO HISTÓRICO |
| <br>LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS<br>Representante a la Cámara<br>CITREP 8. Montes de María | <br>De Cafarene    Centro    Democrático  |

SECRETARÍA GENERAL

21 de Octubre del año 2025.

Acto Legislativo

436

Con su correspondiente

autos, suscrito Por:

| CONTENIDO   |       |
|---|-------|
| Gaceta número 2078 - viernes, 31 de octubre de 2025   |       |
| CÁMARA DE REPRESENTANTES  |       |
| PROYECTOS DE LEY  |       |
|   | Págs. |
| Proyecto de ley ordinaria número 433 de 2025 Cámara, por medio de la cual se otorga a las personas con discapacidad en Colombia un descuento en el pago del impuesto predial y se dictan otras disposiciones. ....  | 1     |
| Proyecto de Ley número 435 de 2025 Cámara, por medio de la cual se prorroga el Régimen de Tributación ZOMAC para la creación de nuevas empresas, con el fin de promover el desarrollo económico y social en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), y se dictan otras disposiciones..... | 8     |
| Proyecto de ley número 436 de 2025 Cámara, por medio de la cual se generan alternativas de responsabilidad social empresarial para la transformación integral de las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.....   | 17    |