REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1698 | Bogotá, D. C., viernes, 30 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 323 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se incluye a los MUNICIPIOS PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 7 de septiembre de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Referencia: Radicación de Proyecto de Ley número 323 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se incluye a los municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo,

Por medio de la presente, nos permitimos radicar para su respectivo trámite el Proyecto de Ley número 323 de 2026 Cámara, ***por medio de la cual se incluye a los municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.***

En ese sentido, se presenta a consideración del Senado de la República el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

Cordialmente,

FERNEY SILVA IDROBO
Senador de la República
Pacto Histórico

MARY JURADO PALOMINO
Senadora de la República
Pacto Histórico

LUZ MIRYAN MONCAYO
Representante Cámara Cauca
Pacto Histórico

VICTOR ANDRES ARMERO HERNANDEZ
Representante Cámara Cauca
Alianza Verde

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Representante a la Cámara
Circunscripción Electoral de Fórmula Vicepresidencial

PROYECTO DE LEY NÚMERO 323 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se incluye a los MUNICIPIOS PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

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

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

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

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

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

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

De los honorables Congresistas,

FERNEY SILVA IDROBO
Senador de la República
Pacto Histórico

MARY JURADO PALOMINO
Senadora de la República
Pacto Histórico

LUZ MIRYAN MONCAYO
Representante Cámara Cauca
Pacto Histórico

VICTOR ANDRES ARMERO HERNANDEZ
Representante Cámara Cauca
Alianza Verde

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Representante a la Cámara
Circunscripción Electoral de Fórmula
Vicepresidencial

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES

El día 1° de octubre de 2024, los honorables Congresistas Senador *Ferney Silva Idrobo*, Senador *Paulino Riascos Riascos,* Senadora *Aída Marina Quilcué Vivas,* Representante *Óscar Rodrigo Campo Hurtado,* Representante *Orlando Castillo Advíncula* y Representante *Hermes Evelio Pete Vivas,* radicaron el presente proyecto de ley ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

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

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

Durante el trámite del primer debate se presentaron dos proposiciones, sobre los cuales los ponentes se pronunciaron así: la primera, radicada por el honorable Representante *Wilder Iberson Escobar*, planteaba modificar el artículo 2 del proyecto, en el sentido de eliminar el segundo inciso del parágrafo séptimo propuesto, esto es, la disposición que permitía a las sociedades constituidas en los municipios PDET y/o ZOMAC del Cauca o a las existentes que se acogieran al régimen acceder a un descuento de hasta el 50% de la tarifa general de renta cuando, por motivos de orden público o de fuerza mayor, no pudieran desarrollar sus actividades económicas o comerciales dentro de dichos territorios, siempre que establecieran alianzas y contratos de compra y/o comercialización, con un término no inferior a un año, con organizaciones sociales, campesinas, comunitarias o populares de esos municipios. Esta proposición fue avalada por los ponentes durante la sesión, en tanto consideraron pertinente que el favorecimiento tributario creado por el proyecto de ley se circunscribiera específicamente en beneficio de las empresas o sociedades comerciales que en efecto ejercieran sus actividades dentro de los municipios PDET y ZOMAC, y no se aplicara de manera irrestricta a aquellas que operaran por fuera de dichos territorios. La segunda proposición presentada por los honorables Representantes *Jhon Fredy Núñez Ramos y Diógenes Quintero,* buscaba modificar el artículo 2° mediante la adición de un parágrafo nuevo, con el fin de extender el Régimen de Tributación Especial (ZESE) a la totalidad de los municipios

PDET del territorio nacional, buscando garantizar la inclusión integral y efectiva a este régimen y favorecer así el desarrollo económico local, el fortalecimiento de cadenas productivas y la mejora de la infraestructura productiva en dichas zonas; sin embargo, esta proposición no fue avalada por los ponentes y quedó únicamente como constancia de sus proponentes, por lo que no fue incorporada al articulado.

En consecuencia, y como resultado directo de la proposición avalada, se mantuvo de cara a la ponencia para segundo debate, en donde se incorpora el parágrafo séptimo únicamente con su primer inciso, referido a la extensión de los efectos del artículo 268 de la Ley 1955. De 2019 a las sociedades comerciales de los municipios PDET y/o ZOMAC del Cauca, sin el segundo inciso relativo al descuento del 50% para casos de orden público o fuerza mayor, el cual fue retirado del texto en atención a la proposición del Representante *Wilder Iberson Escobar*.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

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

Artículo 1°. Extensión del Régimen Especial en Materia Tributaria (ZESE), a los municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca.

Artículo 2°. Condiciones especiales de la ZESE para los municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, y ámbito de aplicación.

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

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

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

III. Justificación del proyecto de ley

A. Descripción del departamento del Cauca.

El departamento del Cauca es uno de los treinta y dos departamentos de la República de Colombia. Se localiza en el suroeste del país y sus territorios hacen parte de las regiones Andina y Pacífica. Cuenta con una superficie de 29.308 Km², lo que representa el 2,56% del territorio nacional. Su capital es la ciudad de Popayán y está dividido política y administrativamente en 42 municipios.

Departamento del Cauca	
Capital	Popayán
Entidad	Departamento
Subdivisiones	42 municipios
Superficie	Puesto 13 en extensión a nivel nacional, representando el 2,56% del territorio nacional. Total: 29.308 km²
Población (CNPV - 2019)	1'464.488 hab.
Densidad	49,97 hab/km²
Gentilicio	Caucano/a

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

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

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

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

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

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

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

Población total: 1'464.488 habitantes. Representa el 3,03% de la población nacional, que es de 48'258.494. Distribución de la población: 545.902 (37,28%) cabecera y 918.486 (62,72%) centros poblados y rural disperso; a nivel nacional el dato es de 36'424.653 (75,48%) y 11'833.841 (24,52%), respectivamente. Con estos datos se evidencia que el Cauca es un departamento mayoritariamente rural.

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

Fuente: DANE.

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

b. El conflicto en el Cauca

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

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

c. Datos históricos sobre los inicios del conflicto armado en el Cauca[1]

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

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

III. Para la década de los 70 las cosas cambiaron; se ha documentado que el "boom cocalero" comenzó después de que los Cuerpos de Paz llegaron a trabajar en sitios marginales de barrios y zonas rurales en municipios como Bolívar, al sur de la cordillera central caucana. A partir de ahí, los cultivos para uso ilícito se desbordaron, especialmente en el norte y la cordillera caucana, lo que cambió las formas de vida de las comunidades.

IV. Para finales de los 70, las FARC llevaron a cabo la séptima conferencia, y con ella adoptaron una posición más ofensiva, acogieron las siglas EP, por Ejército del Pueblo, y establecieron un plan para consolidarse territorialmente en el país. Ese plan llevó a las FARC-EP a tratar de financiarse acorde a sus nuevos intereses; la coca jugó un papel

[1] Comisión de la verdad. https://web.comisiondelaverdad.co/especiales/norte-cordillera-cauca/contexto.html

protagónico en el crecimiento económico de la extinta guerrilla.

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

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

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

D. Períodos del conflicto armado y su incidencia

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

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

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

En 2016 se firmó el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, lo que trajo un respiro temporal a muchas comunidades del Cauca. Sin embargo, la implementación del acuerdo ha sido desigual y la violencia no ha cesado por completo. Nuevos grupos armados y disidencias de las FARC han surgido, continuando con actividades ilícitas y enfrentándose entre sí y con las fuerzas del Estado.

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

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

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

E. Homicidios y amenazas en el Cauca

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

Las cifras del portal Homicidios en Colombia reflejan 843 homicidios en el 2023 y, a junio de 2024, una tasa de 390. Los habitantes y líderes sociales del departamento del Cauca son los principales objetivos en un territorio con un gran número de organizaciones y movimientos sociales, así como de presencia organizada de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, las cuales deben contar con las garantías plenas de participación social y política. En ese sentido, el número total de amenazas registradas en el Cauca para el año 2023 es de 2.956, y hasta el 30 de abril de 2024 la cifra es de 1.110.

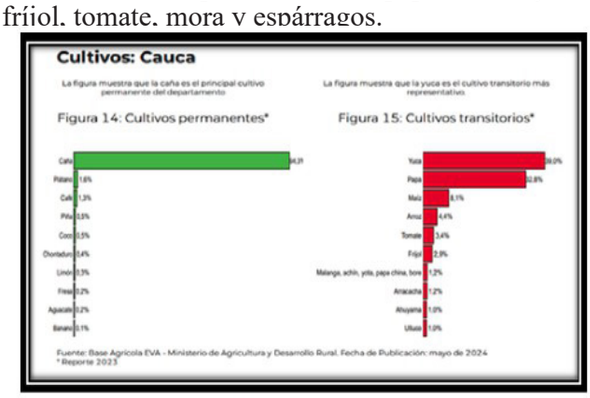
Los actores armados Columna "Jaime Martínez", Columna "Dagoberto Ramos", Columna "Carlos Patiño", Segunda Marquetalia, ELN, EPL, Clan del Golfo, Autodefensas Gaitanistas de Colombia y el Frente 57 "Yair Bermúdez" han generado una serie de violaciones a los DH y el DIH; para el 2023 la Unidad de Víctimas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

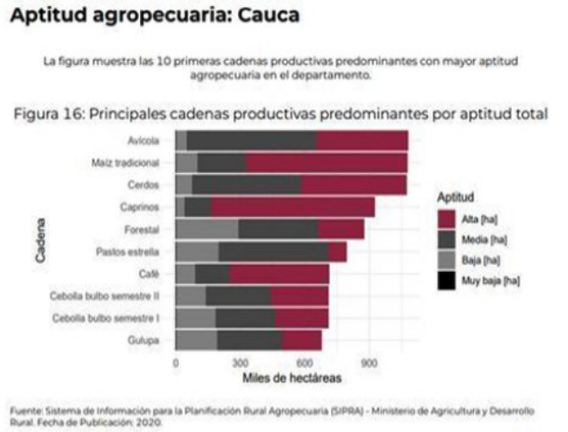
Los municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca han sido permeados por las economías ilícitas, y se cree que para el 2024 existen unas 20.000 hectáreas cultivadas con hoja

de coca, lo cual es usado como fuente de recursos económicos para garantizar operatividad de los grupos armados; no obstante, persiste el esfuerzo caucano por integrarse a la economía del país. Por ejemplo, se ha logrado 95 mil hectáreas sembradas de café, generando 65.500 empleos rurales; 33 de los 42 municipios del departamento son cafeteros y el valor de su cosecha anual se estima en 705 mil millones de pesos; de igual manera existen cultivos de aguacate Hass y frutales, los cuales permitirían dinamizar la relación entre los productores agrícolas y las empresas de la agroindustria.

F. Economía departamento del Cauca

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





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

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

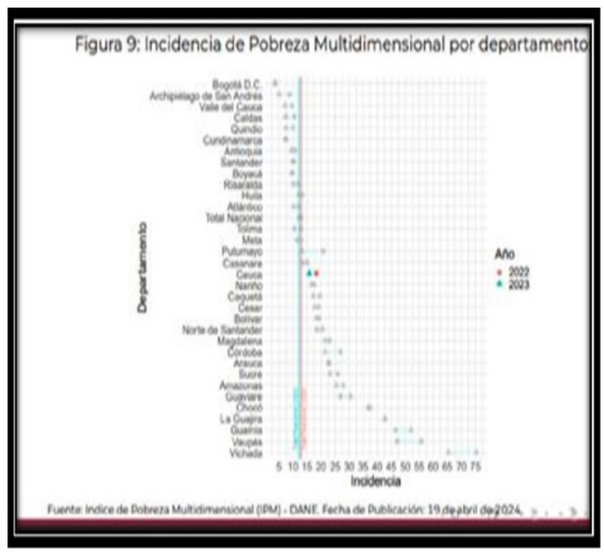
Según la ONU, es uno de los departamentos que presenta mayores cultivos ilícitos de hoja de coca, materia prima para la producción de cocaína, lo que ha convertido a este departamento en uno de los más golpeados por el conflicto armado colombiano entre la fuerza pública, quienes buscan erradicar estos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

G. Crecimiento económico del departamento

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

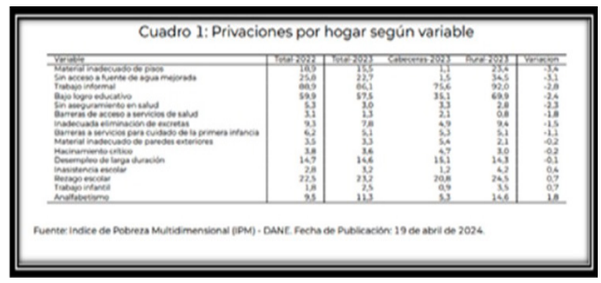
H. Pobreza en el Cauca

La figura compara la posición del departamento en el ranking nacional de pobreza multidimensional y muestra que en 2023 la incidencia fue de 15,8, lo que implicó una variación de -2,5 puntos frente al año anterior.



H. Variables de pobreza en el Cauca

El Cauca tiene un PIB per cápita del 1,8%; per cápita 2023 (p) US$4.201. El siguiente cuadro muestra el porcentaje de privaciones por hogar según las variables utilizadas para calcular la incidencia de pobreza multidimensional. En 2023, el material inadecuado de pisos fue la variable con mayor mejora en el departamento, con una caída de 3,4 puntos porcentuales.


Cuadro 1: Privaciones por hogar según variable

Variable	Total 2022	Total 2023	Cabeceras 2023	Rural 2023	Variación
Material inadecuado de pisos	18,9	15,5	1,1	23,4	-3,4
Sin acceso a fuente de agua mejorada	25,8	22,7	1,5	34,5	-3,1
Trabajo informal	88,9	86,1	75,6	92,0	-2,8
Bajo logro educativo	59,9	57,5	35,1	69,9	-2,4
Sin aseguramiento en salud	5,3	3,0	3,3	2,8	-2,3
Barreras de acceso a servicios de salud	3,1	1,3	2,1	0,8	-1,8
Inadecuada eliminación de excretas	9,3	7,8	4,9	9,4	-1,5
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	6,2	5,1	5,3	5,1	-1,1
Material inadecuado de paredes exteriores	3,5	3,3	5,4	2,1	-0,2
Hacinamiento crítico	3,8	3,6	4,7	3,0	-0,2
Desempleo de larga duración	14,7	14,6	15,1	14,3	-0,1
Inasistencia escolar	2,8	3,2	1,2	4,2	0,4
Rezago escolar	22,5	23,2	20,8	24,5	0,7
Trabajo infantil	1,8	2,5	0,9	3,5	0,7
Analfabetismo	9,5	11,3	5,2	14,6	1,8

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

Según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los mayores porcentajes de NBI y miseria se presentan en la zona noroccidental del departamento. Municipios con mayor y menor NBI (en hogares): Guapi con 67,45%, Guachené

con 3,91%; municipio con mayor NBI en hogares: Timbiquí con 13,66%.

I. Dinámica empresarial departamento del Cauca

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

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

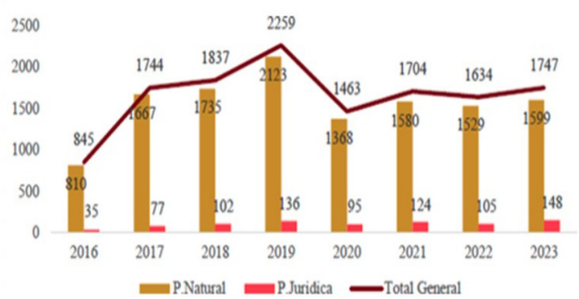
Tabla 3: Tamaño de las Empresas en el departamento del Cauca 2016-2023.

Año	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total General	Densidad Empresarial
2016	96.3%	2.8%	0.6%	0.3%	22.285	14,70
2017	96.7%	2.5%	0.5%	0.3%	24.472	16,14
2018	95.3%	3.6%	0.8%	0.4%	25.891	17,08
2019	96.5%	2.7%	0.5%	0.3%	26.935	17,77
2020	96.1%	2.9%	0.6%	0.3%	26.002	17,15
2021	96.1%	3.0%	0.5%	0.4%	27.677	18,26
2022	96.1%	3.0%	0.6%	0.3%	28.106	18,54
2023	95.7%	3.3%	0.6%	0.4%	25.300	16,69

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

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

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



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

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

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

IV. Marco legal

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

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

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

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

Las Zonas Económicas Especiales (ZESE) se crearon con el fin de atraer inversión nacional y extranjera, contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y estimular el desarrollo en las regiones. Las Zonas Económica y Social Especial están consagradas en el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, reglamentado por el Decreto número 2112 de 2019, la Ley 2238 de 2022 y la Ley 2240 de 2022.

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

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

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

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

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

V. Conclusiones

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

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

Otro beneficio de este proyecto de ley sería la promoción de la infraestructura de la región. Las ZESE incluyen incentivos para mejorar la infraestructura básica, como carreteras, energía y acceso a internet, lo que facilitaría tanto la movilidad de personas como de bienes y servicios, impulsando la conectividad con otras partes del país y promoviendo el comercio y el turismo regional.

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

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

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

Este proyecto de ley, al ser una iniciativa tributaria, bajo el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, inicia su trámite en la Cámara de Representantes y es necesario el aval del Gobierno, toda vez que propiciaría cambios en

las rentas nacionales (numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, al que se refiere el artículo 154 constitucional), so pena de inconstitucionalidad. Además, el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 obliga a todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios a tener explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo:

"(...) deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la ***Gaceta del Congreso***. (...)" (artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003).

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

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

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

La mejora en la infraestructura, incentivada por las ZESE dentro de los municipios PDET y ZOMAC, puede llevar a una mayor eficiencia en la economía regional y una reducción en los costos operativos de las empresas. Esto, a su vez, fomentaría un entorno empresarial más competitivo, lo que podría traducirse en una mayor inversión privada y en un aumento de las exportaciones, particularmente en sectores clave como la agricultura y la agroindustria, diversificando las fuentes de ingresos fiscales para el Gobierno.

Sin embargo, es importante destacar que el impacto fiscal no se limita a los beneficios directos que puedan generarse en términos de ingresos tributarios. El impulso al desarrollo económico y social que traería la inclusión de los municipios del Cauca en el esquema tributario ZESE también podría tener efectos indirectos en la reducción de los costos sociales asociados con la pobreza, la desigualdad y la violencia, lo cual representaría un ahorro fiscal adicional a largo plazo para el Estado.

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

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

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

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

Por otra parte, la ley en mención, además de establecer las circunstancias en las cuales se presentan los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés: "(...) cuando el Congresista participe, discuta o vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del Congresista coincide o se fusiona con los intereses de sus electores".

Sobre la violación al régimen del conflicto de intereses por parte de los Congresistas de la República, el Consejo de Estado, en Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, estableció que: "No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que *per se* el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o

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

V. REFERENCIAS

DIAN (2020). Abecé Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE). https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/BlogDetails.aspx?DianId=8

DIAN (S.F.) Multisectorial – ZOMAC https://www.dian.gov.co/impuestos/Formalizacion-Tributaria/Paginas/Multisectorial.aspx

Superintendencia de Industria y Comercio. Territorios PDET donde se aplican las Tasas Preferenciales de registro de marcas, patentes y diseños industriales. https://www.sic.gov.co/ruta-pi/octubre-2021/pi-mas-alla/territorios-pdet-donde-aplican-las-tasas-preferenciales-de-registro-de-marcas-patentes-y-disenos-industriales

Defensoría del Pueblo. (2024). Implementación del Acuerdo Final de Paz sigue avanzando a paso lento. https://www.defensoria.gov.co/-/implementaci%C3%B3n-del-acuerdo-final-de-paz-sigue-avanzando-a-paso-lento

Guaca Ijají, A. (2024). Qué ha pasado con los Acuerdos de Paz en el Cauca. https://elcuartomosquetero.com/que-ha-pasado-con-los-acuerdos-de-paz-en-el-cauca/

Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. D.O. No. 50.101; 29 de diciembre de 2019.

Torres Erazo, J. (2023). La violencia en el Cauca tras el acuerdo de paz. Razón Pública. https://razonpublica.com/la-violencia-cauca-tras-acuerdo-paz/

De los honorables Congresistas,

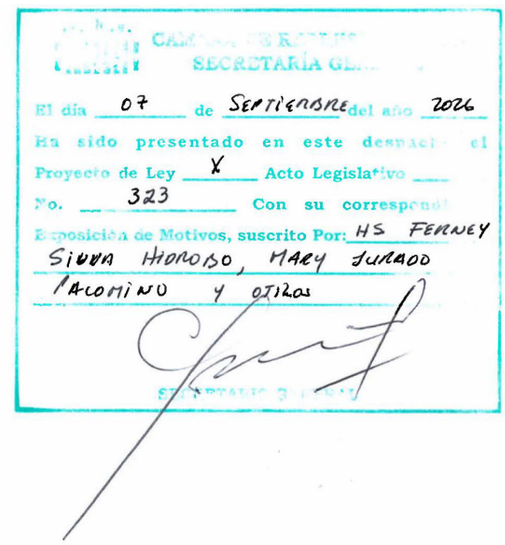
FERNEY SILVA IDROBO
Senador de la República
Pacto Histórico

MARY JURADO PALOMINO
Senadora de la República
Pacto Histórico

LUZ MIRYAN MONCAYO
Representante Cámara Cauca
Pacto Histórico

VICTOR ANDRES ARMERO HERNANDEZ
Representante Cámara Cauca
Alianza Verde

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Representante a la Cámara
Circunscripción Electoral de Fórmula
Vicepresidencial



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 384 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se dictan lineamientos para la inclusión de Zonas de Desarrollo Energético (ZDE) en los instrumentos de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 22 de septiembre de 2026

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 384 de 2026 Cámara, ***por medio de la cual se dictan lineamientos para la inclusión de Zonas de Desarrollo Energético (ZDE) en los instrumentos de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones***.

Respetado doctor:

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, actuando en consecuencia con lo establecido por las disposiciones de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y en mi calidad de Congresista de la República de Colombia, me permito radicar ante su despacho el presente proyecto de ley para darle el trámite pertinente ante la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

ANA LIGIA MORA MARTINEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

PROYECTO DE LEY NÚMERO 384 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se dictan lineamientos para la inclusión de Zonas de Desarrollo Energético (ZDE) en los instrumentos de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos para la identificación, evaluación e incorporación de Zonas de Desarrollo Energético (ZDE), en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios y distritos (POT, PBOT y EOT). Esto con el fin de armonizar la vocación del suelo local con las políticas nacionales de transición y evolución energética, promoviendo la generación a partir de fuentes renovables y no renovables, alternativas de última generación y la conformación de comunidades energéticas.

Artículo 2°. ***Definición de Zonas de Desarrollo Energético (ZDE).*** Para efectos de la presente ley, las Zonas de Desarrollo Energético (ZDE) son áreas identificadas en los instrumentos de ordenamiento territorial que, de acuerdo con la información técnica disponible y con las determinantes ambientales, territoriales, sociales, culturales y de gestión del riesgo aplicables, presentan condiciones para la localización potencial de infraestructura destinada a la generación, transformación, almacenamiento, transporte, conexión, respaldo o aprovechamiento energético.

Las ZDE podrán considerar tecnologías y fuentes, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- hidráulicas;
- solares;
- eólicas;
- petróleo y gas;
- térmicas;
- biomasa y biogás;
- geotérmicas;
- energías marinas;
- sistemas de almacenamiento energético;
- hidrógeno de bajas emisiones y sus derivados;
- infraestructura energética de respaldo;
- infraestructura asociada a combustibles que contribuya a la confiabilidad del sistema energético, de conformidad con la política energética nacional; y
- tecnologías energéticas emergentes que en el futuro resulten técnica, ambiental, económica y jurídicamente viables para Colombia.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. *En la elaboración y adopción de sus planes de* ordenamiento *territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta* las *siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.*

1. Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático, ***la soberanía alimentaria y la autosuficiencia y seguridad energética.***

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.

b) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.

e) El Análisis Situacional y la Evaluación Ambiental Estratégica del departamento de La Guajira, que realizará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las demás entidades del orden nacional y territorial competentes, instrumentos que serán vinculantes y configurarán determinante ambiental para la

conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.

f) Las disposiciones que establezcan y delimiten las Zonas de desarrollo energético nacional, definidas bajo los criterios del Ministerio de Minas y Energía, en coordinación interinstitucional con los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Vivienda, Ciudad y Territorio.

2. Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

3. Nivel 3. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

4. Nivel 4. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamiento para las áreas de influencia de los referidos usos.

5. Nivel 5. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1625 de 2013 y la presente ley.

6. Nivel 6. Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo primero. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Para tal efecto, considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición, las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Asimismo, definirán los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.

Parágrafo segundo. Los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio estarán obligados a cumplir con las determinantes de ordenamiento territorial y sus prevalencias desde la prefactibilidad de los mismos.

Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Parágrafo tercero. Para los territorios y territorialidades indígenas y para los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras los determinantes del ordenamiento del territorio, indicados en este artículo, respetarán y acatarán los principios de la Palabra de Vida, Leyes de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio de cada pueblo y/o comunidad Indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En todo caso, los fundamentos definidos por los pueblos y comunidades indígenas serán vinculantes para todos los actores públicos y privados en sus territorios.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 388 de 1997 , de la siguiente manera:

Artículo 12.- ***Contenido del componente general del plan de ordenamiento.*** El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

1. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos:

1.1. Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.

1.2. Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.

1.3. Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1 de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:

2.1. Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.

2.2. El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

2.3. La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

2.4. La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.

2.5. La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

2.6 La identificación y delimitación de las Zonas de Desarrollo Energético (ZDE); qué son las áreas del territorio municipal o distrital aptas para la generación, almacenamiento y transformación de energía a partir de diversas fuentes y alternativas futuras, especificadas en el artículo 2° de la presente ley. Su identificación deberá articularse con la planeación energética nacional y regional, la protección ambiental, la gestión del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático, la disponibilidad y protección del recurso hídrico, la seguridad alimentaria y las demás determinantes aplicables al ordenamiento territorial.

Parágrafo 1°. Para los efectos de la aplicación de las normas que aquí se establecen, se entenderá por estructura urbano-rural e intraurbana el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas.

Parágrafo 2°. En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 367 de la Constitución Política, y a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios.

Parágrafo 3°. Cuando existan inconsistencias entre lo señalado en el acuerdo que adopta el plan de ordenamiento territorial y su cartografía oficial, prevalecerá lo establecido en el texto del acuerdo y corresponderá al alcalde municipal o distrital, o la entidad delegada para el efecto, corregir las inconsistencias cartográficas, siempre que no impliquen modificación al articulado del Plan de Ordenamiento Territorial.

En el acto administrativo que realice la precisión cartográfica se definirán, con fundamento en las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial y sus reglamentaciones, las normas urbanísticas aplicables al área objeto de la precisión. Una vez expedido el acto administrativo, el mismo deberá ser registrado en todos los planos de la cartografía oficial del correspondiente plan y sus instrumentos reglamentarios y complementarios. Esta disposición también será aplicable para precisar la cartografía oficial cuando los estudios de detalle permitan determinar con mayor exactitud las condiciones jurídicas, físicas, geológicas y morfológicas de los terrenos.

***Parágrafo 4°. Zonas de Desarrollo Energético (ZDE).* En la formulación, revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT), los municipios y distritos deberán identificar y mapear oficialmente las Zonas de Desarrollo Energético (ZDE). Estas zonas corresponderán a las áreas con potencial para la generación, almacenamiento y transformación de energía a partir de diversas fuentes.**

Para facilitar este proceso y evitar sobrecostos que limiten o desincentiven la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, la delimitación de las ZDE podrá realizarse a partir de una definición previa o guía de orientación técnica proporcionada por el nivel nacional. Los municipios podrán emplear capas de información secundaria u oficial (como la UPME, IGAC, Ideam o Ministerios) y referenciar espacialmente vocaciones de suelo ya existentes –tales como sectores ganaderos o agrícolas de baja intensidad que posibiliten la instalación de tecnologías como paneles solares– sin que sea obligatorio incurrir en trabajos de campo primarios o exhaustivos para esta primera delimitación macro. Este proceso se realizará de acuerdo con los lineamientos e

información técnica que para el efecto expida la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) o la entidad que haga sus veces.

El ordenamiento del suelo deberá clasificar el desarrollo de infraestructura energética como un uso principal o compatible en estas ZDE. La no inclusión explícita inicial de una zona no impedirá el desarrollo de proyectos energéticos de utilidad pública, para lo cual las entidades territoriales deberán prever en sus instrumentos los mecanismos de excepcionalidad o modificación expedita que permitan su licenciamiento, siempre que se cuente con estudios técnicos de detalle y se cumpla la normativa vigente.

Artículo 5°. ***Armonización Normativa y Agilidad en Trámites***. La identificación y reglamentación de las ZDE de que trata la presente ley se realizará en concordancia con los objetivos de transición y evolución energética, sostenibilidad ambiental y desarrollo territorial, y podrá articularse con los fines de utilidad pública e interés social previstos en la Ley 1715 de 2014, modificada por la Ley 2099 de 2021, sin que ello implique que la incorporación de un área como ZDE, ni los proyectos que se desarrollen en ella, deban estar sujetos a una declaración de utilidad pública e interés social. Asimismo, el despliegue de las ZDE se articulará con las políticas del CONPES 4075 de 2022 sobre transición energética, la Resolución CREG 174 de 2021 sobre esquemas de autogeneración y el Decreto 2236 de 2023 sobre comunidades energéticas. Los proyectos de generación de energía, especialmente solares y eólicos, que se localicen dentro de una ZDE debidamente incorporada en el respectivo POT, podrán ser considerados estratégicos y sostenibles y, en consecuencia, beneficiarse de términos de referencia específicos, estandarizados y expeditos que expidan la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin que su localización dentro de una ZDE constituya, por sí misma, una declaración de utilidad pública e interés social ni genere los efectos jurídicos propios de dicha declaración.

Artículo 6°. ***Financiación y cofinanciación.*** El Gobierno nacional, a través de sus respectivos Ministerios, y las entidades territoriales (departamentos y municipios), en el marco de sus competencias y disponibilidad presupuestal, podrán destinar recursos para cofinanciar la elaboración de los estudios de detalle y la formulación de los planes de las ZDE. Así mismo, se podrán gestionar, canalizar y articular recursos técnicos y financieros provenientes de organismos de cooperación internacional para apoyar el desarrollo de dichos planes de ordenamiento.

Parágrafo. Con el propósito de contar con la mejor información técnica disponible para la identificación de las ZDE, las entidades territoriales podrán solicitar, recibir e incorporar estudios, datos y cartografía aportados por empresas privadas, gremios, academia, organizaciones sociales o cualquier otra entidad pública o privada. Estos insumos servirán como complemento para la formulación, revisión o actualización de los instrumentos de planificación territorial.

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

Cordialmente,

ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ
Representante por el Departamento de Antioquia
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 384 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se dictan lineamientos para la inclusión de Zonas de Desarrollo Energético (ZDE) en los instrumentos de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley es de iniciativa de la honorable Representante *Ana Ligia Mora Martínez* y su Partido Centro Democrático, el cual se radica el 22 de septiembre de 2026 ante la Cámara de Representantes.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer lineamientos para que los municipios y distritos incorporen, dentro de sus instrumentos de ordenamiento territorial –POT, PBOT y EOT–, la identificación y delimitación de Zonas de Desarrollo Energético (ZDE).

Las ZDE se conciben como áreas identificadas mediante información técnica, territorial, ambiental, social y energética, que presentan condiciones o potencial para el desarrollo ordenado de infraestructura energética.

Estas zonas podrán considerar, entre otras:

- generación hidroeléctrica;
- generación solar;
- generación eólica;
- generación geotérmica;
- biomasa y biogás;
- sistemas de almacenamiento;
- infraestructura de transmisión y distribución;
- infraestructura de respaldo;
- instalaciones de transformación energética;
- infraestructura asociada al hidrógeno de bajas emisiones; y
- otras tecnologías energéticas presentes o futuras que resulten técnica, ambiental y jurídicamente viables.

La finalidad de las ZDE es permitir que las necesidades energéticas sean consideradas desde la etapa de planeación territorial.

III. Justificación de la iniciativa

3.1. PROBLEMÁTICA QUE PRETENDE RESOLVER EL PROYECTO

La infraestructura energética tiene una expresión territorial inevitable.

Una central hidroeléctrica, un parque solar, un proyecto eólico, una instalación geotérmica, una planta de biomasa, un sistema de almacenamiento, una línea de transmisión, una infraestructura de gas o una instalación destinada a producir hidrógeno requieren suelo, infraestructura, conectividad y condiciones ambientales y sociales determinadas.

Sin embargo, la planeación energética y el ordenamiento territorial no siempre se desarrollan con el mismo horizonte temporal ni con suficiente articulación.

La Ley 388 de 1997 constituye el principal marco del ordenamiento territorial municipal y distrital. No obstante, la transformación del sector energético, la diversificación tecnológica y el crecimiento de nuevas formas de generación y almacenamiento hacen necesario fortalecer la incorporación de la variable energética en los instrumentos territoriales.

La ausencia de una planeación energética territorial suficiente puede producir:

- conflictos entre usos del suelo;
- incertidumbre para las comunidades;
- dificultades para las entidades territoriales;
- incompatibilidades entre proyectos e instrumentos territoriales;
- mayores tiempos de estructuración;
- conflictos socioambientales;
- dificultades de conexión;
- pérdida de oportunidades de inversión;
- retrasos en infraestructura necesaria para la seguridad energética; y
- dificultades para anticipar las necesidades futuras del sistema.

Por ello, Colombia requiere pasar de una planeación predominantemente reactiva a una **planeación energética territorial anticipatoria**.

3.2. Necesidades e impacto ambiental, ordenación territorial, fiscal, entre otros

LA CARENCIA DE MAPEO ENERGÉTICO TERRITORIAL

Uno de los principales problemas que busca atender esta iniciativa es la insuficiente incorporación de la información energética dentro de los procesos ordinarios de planeación territorial.

La identificación del potencial energético de un territorio no puede limitarse exclusivamente a determinar la existencia de recursos naturales.

Debe considerar simultáneamente:

- disponibilidad y calidad del recurso energético;
- infraestructura existente;
- capacidad de conexión;
- redes de transmisión y distribución;
- disponibilidad hídrica;
- riesgos naturales;
- restricciones ambientales;
- biodiversidad;
- usos agrícolas;
- áreas urbanas y de expansión;
- infraestructura existente;
- comunidades;
- condiciones sociales;
- necesidades futuras de demanda; y
- posibilidades de desarrollo tecnológico.

Ahora bien, es imperativo reconocer que los procesos de actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) son históricamente costosos y complejos para los municipios, motivo por el cual muchos se encuentran desactualizados. Por ende, la identificación de las ZDE contemplada en este proyecto se concibe a través de una **definición previa o guía de orientación técnica** provista desde el nivel central.

El objetivo es que esta ley no se convierta en una carga económica ni en una "piedra en el zapato" que retrase aún más las actualizaciones territoriales. Al contrario, las alcaldías podrán utilizar capas de datos secundarios y cruzar variables preexistentes (por ejemplo, aprovechar áreas con vocación ganadera o agrícola de baja intensidad que son idóneas para instalar paneles solares). De este modo, los formuladores del POT podrán delimitar estas zonas sin la exigencia de incurrir en dispendiosos y costosos trabajos de campo primarios.

Las ZDE permitirán integrar información territorial y energética bajo una metodología que facilite la identificación temprana de oportunidades y restricciones. El propósito no es afirmar que todos los municipios deban convertirse en territorios productores de energía. El propósito es que cada territorio conozca y planifique adecuadamente su eventual vocación energética, de acuerdo con sus características y competencias.

SEGURIDAD, SUFICIENCIA, CONFIABILIDAD Y RESILIENCIA ENERGÉTICA

La seguridad energética debe entenderse como una política permanente de Estado. No basta con disponer de capacidad instalada suficiente en condiciones normales.

El sistema energético debe estar preparado para responder ante:

- variaciones hidrológicas;
- crecimiento de la demanda;

- indisponibilidad de infraestructura;
- restricciones de combustibles;
- eventos climáticos extremos;
- retrasos en proyectos;
- limitaciones de transmisión;
- cambios tecnológicos;
- interrupciones del suministro; y
- transformaciones en los patrones de consumo.

Por ello, la seguridad energética requiere una combinación de:

generación + respaldo + almacenamiento + transmisión + distribución + eficiencia + gestión de demanda + diversificación tecnológica + planeación territorial.

Las ZDE buscan contribuir precisamente a esta visión integral.

EL FENÓMENO DE EL NIÑO Y LA NECESIDAD DE PREPARACIÓN PERMANENTE

Uno de los fundamentos centrales de esta iniciativa es la necesidad de fortalecer la preparación del sistema energético colombiano frente a la variabilidad climática.

Colombia cuenta con una participación históricamente importante de generación hidroeléctrica. Esta característica representa una fortaleza de la matriz eléctrica nacional, pero también supone una exposición frente a períodos de reducción de precipitaciones y disminución de los aportes hídricos a los embalses.

Durante períodos de baja hidrología adquieren especial importancia otras fuentes de generación, el almacenamiento, la transmisión, la gestión de la demanda y los mecanismos de respaldo.

Por ello, la política pública no debe limitarse a reaccionar cuando un fenómeno de El Niño ya se encuentra en desarrollo.

La preparación debe ser permanente.

Los fenómenos de variabilidad climática son recurrentes y Colombia debe contar de manera permanente con las capacidades de generación, respaldo, almacenamiento, transmisión y gestión necesarias para enfrentarlos, independientemente de la intensidad particular de cada episodio.

La preparación requiere:

- diversificación de la generación;
- almacenamiento;
- generación firme;
- infraestructura de respaldo;
- expansión de transmisión;
- gestión de demanda;
- eficiencia energética;
- protección de cuencas;
- planeación territorial; y
- incorporación ordenada de nuevas tecnologías.

MATRIZ ELÉCTRICA COLOMBIANA

Colombia cuenta con una matriz eléctrica caracterizada históricamente por una participación relevante de la generación hidroeléctrica. Esta característica ha contribuido a contar con una matriz con una importante participación de fuentes de bajas emisiones. Sin embargo, una matriz de bajas emisiones no necesariamente es una matriz completamente resiliente.

De acuerdo con la información oficial contenida en el documento **CONPES 4158 de 2025**, la capacidad efectiva instalada total en el país alcanza los 20,7 GW. Actualmente, la generación de energía eléctrica en Colombia depende en gran medida de las fuentes hidráulicas y térmicas convencionales, lo cual hace que el sistema sea vulnerable a fenómenos climáticos. Para visualizar mejor este panorama:

Fuente de Generación (Sistema Interconectado Nacional)	Participación en Capacidad Instalada (%)
Hidráulica	61%
Plantas Térmicas (Gas y Carbón)	29%
Solar Fotovoltaica	6%
Hidráulica Filo de Agua, Líquidos y Otros	4%

El parque termoeléctrico nacional, aunque estratégico en épocas de sequía, utiliza carbón (30% de la capacidad térmica) y gas natural (70%), exponiendo los costos a la volatilidad de los precios internacionales. Por lo tanto, la resiliencia surge de la complementariedad entre estas tecnologías y la urgente incursión de tecnologías fotovoltaicas, un esfuerzo que se ve materializado en la planeación y asignación de las nuevas ZDE en los territorios.

Sin embargo, una matriz de bajas emisiones no necesariamente es una matriz completamente resiliente.

La resiliencia depende de la capacidad del sistema para responder ante diferentes escenarios de disponibilidad de recursos, demanda, infraestructura y condiciones climáticas.

Por ello, la diversificación energética no debe entenderse como una política destinada a sustituir indiscriminadamente la generación hidroeléctrica.

Debe buscar complementarla.

- La generación solar y eólica puede aportar energía utilizando recursos diferentes al hídrico.
- La generación térmica puede aportar respaldo y firmeza.
- El almacenamiento puede desplazar energía entre diferentes períodos.
- La geotermia puede aportar generación con características diferentes a las fuentes variables.

- La biomasa y el biogás pueden aprovechar recursos regionales.
- Las redes permiten transportar energía desde las regiones donde se produce hacia aquellas donde se necesita.
- La gestión de la demanda y la eficiencia energética pueden reducir las presiones sobre el sistema.

La resiliencia surge, por tanto, de la complementariedad entre tecnologías.

CAPACIDAD INSTALADA Y GENERACIÓN EFECTIVA

Para efectos de la exposición de motivos, es necesario distinguir entre capacidad instalada y generación efectiva.

La **capacidad instalada** corresponde a la potencia que puede proporcionar la infraestructura bajo determinadas condiciones técnicas.

La generación efectiva corresponde a la energía efectivamente producida durante un período determinado.

Una tecnología puede representar una proporción determinada de la capacidad instalada y una proporción diferente de la generación efectiva.

Por ello, las cifras que acompañen la versión definitiva del proyecto deberán presentar separadamente ambos indicadores, utilizando el último corte oficial disponible de las entidades competentes y señalando expresamente la fecha de corte.

GAS NATURAL Y RESPALDO DE LA GENERACIÓN ELÉCTRICA

La confiabilidad del sistema eléctrico exige considerar diferentes mecanismos de respaldo.

Durante períodos de baja hidrología, determinadas tecnologías térmicas pueden adquirir mayor importancia en el abastecimiento eléctrico.

Para las plantas que utilizan gas natural, la disponibilidad del combustible constituye un elemento relevante para la confiabilidad.

Por ello, la planeación energética debe analizar conjuntamente:

- disponibilidad de gas nacional;
- infraestructura de transporte;
- capacidad de almacenamiento cuando corresponda;
- infraestructura de importación;
- capacidad de regasificación;
- demanda térmica;
- demanda residencial;
- demanda industrial;
- demanda vehicular; y
- necesidades futuras de abastecimiento.

La importación de gas no debe presentarse como la única solución a la seguridad energética.

Debe entenderse como uno de los mecanismos posibles dentro de una estrategia de diversificación de fuentes y mecanismos de respaldo.

ENERGÍA SOLAR Y EÓLICA

Colombia dispone de regiones con recursos solares y eólicos relevantes. Según el diagnóstico técnico plasmado en el CONPES 4158, el país cuenta con un nivel de radiación promedio diaria de aproximadamente 4,5 kWh/m², y en departamentos como La Guajira alcanza hasta 6 kWh/m². El potencial instalable de generación solar en Colombia asciende hasta los 8.000.000 MW, capaces de producir más de 40 millones de TJ al año.

El costo nivelado de generación de la energía solar fotovoltaica se redujo en un impresionante 90% entre 2010 y 2023, convirtiéndola en una alternativa económicamente viable y limpia. La expansión de estas tecnologías y la incorporación de las mismas dentro de las áreas delimitadas como ZDE requieren planeación complementaria en transmisión, redes, almacenamiento, ordenamiento territorial y compatibilidad de suelos, consideraciones primordiales que este proyecto de ley busca resolver desde una etapa temprana.

La expansión de estas tecnologías puede contribuir a diversificar la matriz energética y reducir la exposición a determinadas condiciones hidrológicas.

No obstante, su incorporación requiere planeación complementaria relacionada con:

- transmisión;
- redes;
- almacenamiento;
- flexibilidad;
- respaldo;
- gestión de demanda;
- ordenamiento territorial;
- biodiversidad;
- comunidades; y
- compatibilidad con otros usos del suelo.

Las ZDE permitirán considerar estas variables desde etapas tempranas de planeación.

ALMACENAMIENTO ENERGÉTICO

El almacenamiento energético deberá ocupar un lugar cada vez más relevante dentro de la planeación energética nacional.

Las tecnologías de almacenamiento pueden contribuir a:

- integrar fuentes variables;
- desplazar energía entre períodos;
- prestar servicios complementarios;
- mejorar la flexibilidad del sistema;
- reducir determinadas congestiones;
- y fortalecer la resiliencia.

Por ello, las ZDE no deberán limitarse exclusivamente a áreas destinadas a generación.

También podrán considerar infraestructura de: almacenamiento, transformación, conexión, transmisión y respaldo.

GEOTERMIA, BIOMASA, BIOGÁS Y OTRAS FUENTES

La diversidad geográfica de Colombia permite considerar diferentes recursos energéticos.

La geotermia, la biomasa y el biogás pueden contribuir a diversificar la matriz energética y generar oportunidades de desarrollo regional.

Asimismo, el marco de planeación debe conservar la capacidad de incorporar nuevas tecnologías a medida que alcancen viabilidad técnica, económica, ambiental y regulatoria.

La ley no debe escoger anticipadamente una tecnología ganadora.

Debe establecer condiciones de planeación que permitan que las tecnologías que demuestren viabilidad puedan ser consideradas dentro del ordenamiento territorial.

HIDRÓGENO DE BAJAS EMISIONES

El hidrógeno de bajas emisiones y sus derivados pueden adquirir relevancia en sectores de difícil electrificación directa, determinados procesos industriales, transporte especializado, almacenamiento energético y nuevos mercados energéticos.

Su desarrollo puede requerir:

- disponibilidad de energía;
- agua;
- infraestructura industrial;
- transporte;
- almacenamiento;
- puertos;
- redes; y
- condiciones territoriales específicas.

Por ello, la planeación territorial debe poder considerar prospectivamente este tipo de infraestructura.

La identificación de un área como ZDE no constituirá autorización automática para desarrollar proyectos de hidrógeno.

NEUTRALIDAD TECNOLÓGICA

Una legislación de planeación energética territorial debe evitar quedar obsoleta frente a la evolución tecnológica.

Por ello, el proyecto incorpora el principio de neutralidad tecnológica.

Las ZDE no estarán limitadas exclusivamente a las tecnologías actualmente existentes.

Podrán considerar tecnologías futuras cuando exista información suficiente para determinar su viabilidad y siempre que su eventual desarrollo se encuentre sujeto a las normas ambientales, técnicas, territoriales, sociales y de seguridad aplicables.

ENERGÍA NUCLEAR Y PEQUEÑOS REACTORES MODULARES

La referencia a tecnologías nucleares debe manejarse con especial precisión.

La inclusión prospectiva de estas tecnologías únicamente pretende reconocer que la planeación territorial debe tener capacidad para analizar tecnologías que puedan adquirir relevancia futura.

Cualquier eventual proyecto nuclear requeriría previamente el cumplimiento del régimen constitucional y legal aplicable, así como de las normas técnicas, ambientales, de seguridad nuclear, protección radiológica y demás requisitos correspondientes.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANEACIÓN ENERGÉTICA

La Ley 388 de 1997 constituye uno de los principales instrumentos jurídicos del ordenamiento territorial colombiano.

Desde su expedición, el sector energético ha experimentado una profunda transformación.

Actualmente coexisten:

- grandes centrales;
- generación distribuida;
- autogeneración;
- comunidades energéticas;
- parques solares;
- parques eólicos;
- almacenamiento;
- infraestructura de hidrógeno;
- redes;
- sistemas de respaldo; y
- nuevas tecnologías.

Esta transformación tiene consecuencias directas sobre el territorio.

La legislación debe permitir que estas necesidades sean consideradas desde la formulación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.

ARTICULACIÓN CON LAS DETERMINANTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El proyecto reconoce que las ZDE deben articularse con el régimen vigente de determinantes del ordenamiento territorial.

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece actualmente un sistema de determinantes con diferentes niveles de prevalencia, incluyendo aspectos ambientales, seguridad alimentaria, patrimonio, infraestructura básica y estratégica, entre otros.

Por ello, la propuesta no pretende desconocer ni desplazar las determinantes ambientales, de

protección del agua, gestión del riesgo, seguridad alimentaria o protección del patrimonio.

Las ZDE deberán desarrollarse en armonía con las determinantes existentes y con las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales.

AUTONOMÍA TERRITORIAL

Uno de los principios fundamentales del proyecto es el respeto por la autonomía territorial.

La Nación puede establecer lineamientos, metodologías, información técnica y criterios generales dentro del ámbito de sus competencias.

Sin embargo, los municipios y distritos continuarán ejerciendo las competencias que la Constitución y la ley les reconocen en materia de ordenamiento territorial.

La finalidad de las ZDE es: coordinar la planeación energética y territorial, no sustituir las competencias de las entidades territoriales.

PROTECCIÓN AMBIENTAL

Las ZDE no constituirán zonas de flexibilización ambiental.

Por el contrario, una de sus principales ventajas consiste en permitir la identificación anticipada de restricciones y sensibilidades ambientales.

La planeación deberá considerar, entre otros:

- áreas protegidas;
- ecosistemas estratégicos;
- recurso hídrico;
- biodiversidad;
- conectividad ecológica;
- Reservas forestales;
- cuencas;
- amenazas;
- riesgos;
- cambio climático; y
- demás determinantes ambientales.

La existencia de una ZDE no generará un derecho adquirido a obtener una licencia ambiental.

RECURSO HÍDRICO

El agua tiene una doble relevancia para esta iniciativa.

Por una parte, constituye un recurso esencial para los ecosistemas, las comunidades, la agricultura y las actividades económicas.

Por otra, posee una importancia fundamental para el sistema energético colombiano.

Por ello, la planeación energética deberá considerar:

- disponibilidad hídrica;
- protección de cuencas;
- variabilidad climática;
- demanda de agua;
- conflictos potenciales de uso; y
- sostenibilidad de largo plazo.

La seguridad energética no puede construirse a costa de la seguridad hídrica.

GESTIÓN DEL RIESGO Y CAMBIO CLIMÁTICO

La infraestructura energética puede encontrarse expuesta a:

- inundaciones;
- sequías;
- movimientos en masa;
- incendios;
- eventos extremos;
- erosión costera;
- aumento de temperaturas; y
- otras amenazas.

Por ello, la planeación de las ZDE deberá incorporar criterios de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.

La finalidad es que las decisiones territoriales reduzcan la vulnerabilidad futura de la infraestructura energética.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y FRONTERA AGRÍCOLA

La expansión de infraestructura energética puede generar tensiones con usos agrícolas del suelo.

Por ello, la identificación de ZDE deberá considerar la frontera agrícola, las áreas destinadas a producción de alimentos y las determinantes correspondientes.

La seguridad energética y la seguridad alimentaria deben ser consideradas conjuntamente.

La planeación anticipada permitirá identificar y gestionar las posibles tensiones entre diferentes usos del territorio.

SOSTENIBILIDAD FISCAL, SUBSIDIOS Y EL PROGRAMA COLOMBIA SOLAR

La planeación energética territorial no solo debe responder a criterios de confiabilidad técnica y sostenibilidad ambiental, sino también a la sostenibilidad fiscal del Estado. Tal y como lo advierte el CONPES 4158 de 2025, el esquema actual de subsidios eléctricos ha generado una enorme presión sobre el Presupuesto General de la Nación. El déficit acumulado del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI) cerró el 2024 en aproximadamente 4,47 billones de pesos, amenazando la estabilidad financiera del servicio para usuarios vulnerables.

Para mitigar esta coyuntura fiscal, el Gobierno nacional ha promovido el Programa Colombia Solar como alternativa estructural de Transición Energética Justa. Este plan de autogeneración requiere del soporte territorial que brindan las Zonas de Desarrollo Energético (ZDE). Los beneficios y estimaciones de este programa, que justifican la urgencia de su adaptación en los instrumentos de planificación distrital, se detallan a continuación:

Indicadores Clave del Programa Colombia Solar (CONPES 4158)	Proyecciones y Metas
Inversión Total Proyectada (2026-2030)	$8,35 billones de pesos
Población Beneficiaria Objetivo	1,3 millones de familias (Estratos 1, 2 y 3)
Alivio Económico en Facturación de Usuarios	Reducción estimada del 40% en el cobro del servicio
Impacto Fiscal (Reducción de requerimiento de Subsidios)	$23 billones de pesos de ahorro para el Estado en 25 años

Para que el Estado logre masificar esta infraestructura fotovoltaica (y de demás tecnologías limpias) para autogeneración y generación a escala en las regiones, los municipios y distritos necesitan certezas sobre la vocación de sus suelos. La identificación y consolidación de las ZDE propuestas en esta ley otorgan el marco de ordenamiento territorial preciso para ejecutar esta gigantesca inversión, apalancando un sistema energético sostenible, un modelo de subsidios solvente y una real justicia energética para los colombianos.

UTILIDAD PÚBLICA

Debe distinguirse entre la planeación territorial y los efectos jurídicos particulares que pueda tener un proyecto energético.

La inclusión de un área dentro de una ZDE:

- no constituye por sí misma una declaratoria individual de utilidad pública;
- no autoriza expropiaciones;
- no crea servidumbres automáticamente;
- no otorga licencias ambientales;
- no sustituye permisos;
- y no elimina procedimientos sectoriales.

La ZDE constituye un instrumento de planeación y coordinación territorial.

LICENCIAMIENTO AMBIENTAL Y AGILIDAD INSTITUCIONAL

El proyecto no pretende reducir los estándares ambientales ni sustituir las competencias de las autoridades ambientales.

La existencia de una ZDE deberá permitir, principalmente:

- mejor información;
- coordinación institucional;
- identificación temprana de restricciones;
- interoperabilidad de información;
- planeación anticipada;
- reducción de incertidumbres;
- y mayor eficiencia administrativa.

Todo ello deberá realizarse respetando las competencias de la autoridad ambiental y los procedimientos establecidos por la legislación vigente.

REFERENTES INTERNACIONALES

La utilización de instrumentos territoriales para identificar áreas aptas para el desarrollo energético cuenta con importantes referentes internacionales.

Unión Europea

La Directiva (UE) 2023/2413 establece mecanismos para realizar cartografía coordinada del potencial de despliegue de energías renovables y posteriormente designar zonas de aceleración renovable. Estas zonas deben definirse considerando información ambiental, biodiversidad, sensibilidad territorial y participación pública.

El referente resulta particularmente relevante porque demuestra la utilidad de realizar planeación territorial energética antes de la aprobación de proyectos individuales.

Australia

Las Renewable Energy Zones constituyen mecanismos de coordinación territorial entre generación, infraestructura de transmisión e inversión.

Estados Unidos

Diversas jurisdicciones han utilizado mecanismos de zonificación energética y coordinación de infraestructura para facilitar la expansión de generación y transmisión.

Chile

Chile constituye un referente regional en materia de planificación energética y territorial, particularmente por la incorporación de variables energéticas en instrumentos de planificación regional.

Estos referentes no se proponen como modelos que deban trasladarse automáticamente a Colombia, sino como experiencias comparadas que demuestran la importancia de integrar energía y territorio.

IV. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se señala que el presente proyecto de ley es de carácter general y persigue un fin de interés público, orientado a establecer lineamientos para el ordenamiento territorial y la seguridad energética nacional. Por lo tanto, no genera beneficios particulares, directos ni actuales que obliguen a los congresistas a declararse impedidos para participar en su discusión y votación, salvo que algún legislador determine que, por situaciones particulares, se encuentra incurso en alguna de las causales previstas en la normativa vigente.

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se precisa que este proyecto de ley no ordena gasto ni genera un impacto fiscal adicional e inmediato para el Presupuesto General de la Nación. Las autorizaciones de cofinanciación previstas para el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el artículo 6° se ejercerán en el marco de sus competencias

y con estricta sujeción a su disponibilidad presupuestal, sin obligar a la creación de nuevos rubros o afectar el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La identificación y priorización de las ZDE se adelantará mediante la articulación de la oferta institucional y los instrumentos de planeación territoriales ya existentes.

VI. CONCLUSIÓN

La seguridad energética de Colombia no puede depender de comenzar a actuar cuando los embalses ya han disminuido, cuando la demanda ha superado las previsiones o cuando un fenómeno climático ya se encuentra en desarrollo.

La preparación debe ser permanente.

La recurrencia de la variabilidad climática exige que el país disponga de una matriz diversificada, infraestructura de respaldo, almacenamiento, redes suficientes, gestión eficiente de la demanda y una planeación territorial capaz de anticipar las necesidades energéticas futuras.

Las Zonas de Desarrollo Energético constituyen un instrumento para avanzar en esa dirección.

Su finalidad no es flexibilizar las normas ambientales ni otorgar autorizaciones anticipadas a proyectos, por el contrario, es planear antes de que aparezca la necesidad.

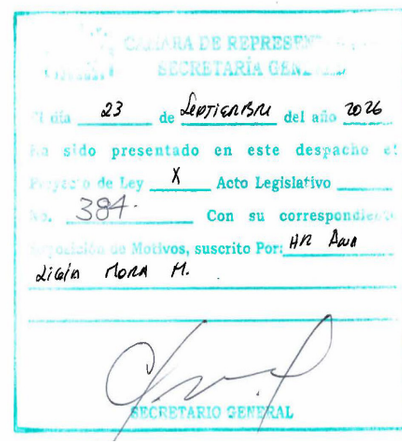
Colombia debe aprovechar responsablemente su potencial hidráulico, solar, eólico, de biomasa y geotermia; desarrollar almacenamiento; evaluar el hidrógeno y otras tecnologías; disponer de generación firme y mecanismos de respaldo cuando sean necesarios; y mantener abierta la planeación frente a tecnologías futuras.

Todo ello debe realizarse respetando el agua, la biodiversidad, las comunidades, la autonomía territorial y las competencias constitucionales de las diferentes autoridades.

En consecuencia, esta iniciativa propone incorporar la seguridad, suficiencia, confiabilidad y resiliencia energética dentro de la planeación territorial de largo plazo, permitiendo que Colombia pueda enfrentar con mayor capacidad los fenómenos climáticos recurrentes y las transformaciones energéticas de las próximas décadas.

Cordialmente,

ANA LIGIA MORA MARTINEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



CONTENIDO

Gaceta número 1698 - Viernes, 30 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 323 de 2026 Cámara, por medio de la cual se incluye a los municipios PDET y ZOMAC del departamento del Cauca, en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), se promueve el encadenamiento y la infraestructura productiva y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Ley número 384 de 2026 Cámara, por medio de la cual se dictan lineamientos para la inclusión de Zonas de Desarrollo Energético (ZDE) en los instrumentos de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. 10

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026