

## INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 91 DE 2013 SENADO.

por medio de la cual se dictan normas en relación con las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2014

Honorable Senador  
JIMMY CHAMORRO CRUZ  
Presidente  
Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Senado de la República

Respetado Senador:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República y en cumplimiento de los artículos 156, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992, rindo informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 91 de 2013**, *por medio de la cual se dictan normas en relación con las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (ZIDES)*<sup>[1][1]</sup>, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones, teniendo en cuenta las siguientes:

### CONSIDERACIONES:

#### 1. ORIGEN Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

¿ El día 20 de septiembre de 2013 fue radicado el presente proyecto de ley a la Presidencia del Senado de la República por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, doctor Sergio Diazgranados, con el fin de crear las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (ZIDES)<sup>[2][2]</sup>.

¿ El proyecto en estudio fue debidamente publicado en la *Gaceta del Congreso* número 744 del 2013 del honorable Congreso de la República y remitido a la Comisión

Segunda para su estudio, cuya mesa directiva asignó la ponencia para primer debate a la honorable Senadora Miriam Alicia Paredes.

¿ En el mes de abril de 2014 se radicó ponencia para primer debate, publicada en *Gaceta del Congreso* número 133 de 2014. Dicho debate se surtió en sesión ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República el día 27 de mayo de 2014, según consta en Acta 18 de la misma fecha.

¿ Para segundo debate fueron designados los senadores Miriam Alicia Paredes Aguirre y Juan Lozano Ramírez, quienes presentaron el respectivo informe de ponencia en el mes de junio de 2014, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 299 de 2014. No obstante, en la Plenaria del Senado de la República no se dio la discusión y votación del proyecto, por lo que luego del 20 de julio de 2014, teniendo en cuenta que existía un cambio de legislatura cuatrienal que implica cambio de parlamentarios, se devolvió el expediente a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, del Senado de la República, cuya mesa directiva designó nuevo ponente para segundo debate.

## **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley propone crear una figura jurídica que permita incorporar dentro de ciertas zonas geográficas del país unos espacios territoriales destinados al desarrollo del servicio y actividades logísticas, empresariales, agroindustriales y sociales, con el fin de aumentar el tránsito de comercio con el exterior, aumentar la competitividad y la productividad nacional fomentando la inversión, el mejoramiento de la infraestructura y las condiciones sociales de las regiones donde estas se ubiquen.

## **3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Frente a la globalización económica que se presenta en la actualidad, Colombia requiere herramientas que permitan y faciliten la competitividad internacional, para que más inversionistas construyan sus proyectos productivos en nuestro país generando empleo y construyendo infraestructuras que faciliten el desarrollo económico de nuestras regiones.

Para ello, es necesario que las regiones que se encuentran ubicadas en sitios estratégicos para el comercio exterior tengan la infraestructura apropiada que genere confianza en los inversionistas, facilidades de inversión y una logística ajustada a las necesidades y retos que trae el comercio exterior.

En este sentido, se requiere implementar instrumentos que permitan lograr que los acuerdos comerciales suscritos por el país se materialicen en verdadero desarrollo económico y social para los territorios nacionales, facilitando el desarrollo integral de las regiones, que promuevan la atracción de inversión a las mismas, toda vez que los indicadores sociales como generación empleo, necesidades básicas insatisfechas, acceso a los servicios públicos, etc., aún nos muestra un panorama desalentador especialmente en zonas fronterizas y costeras.

Una realidad latente es el caso del Distrito de Buenaventura, el cual aporta el 60% del comercio exterior del país y dispone de cuatro terminales que hacen que la actividad portuaria sea multipropósito y exista conexión con puertos de todos los continentes. No obstante el puerto mueve 31 billones de pesos al año, según fuente de la Cámara de Comercio de Buenaventura y DANE, el 81% de su población vive en condiciones de pobreza, la tasa de desempleo alcanza un elevado 65% y un 14.9% se encuentra en el subempleo, la ciudad cuenta con un 71% de cobertura de acueducto y alcantarillado urbano, con un servicio aproximado de 3 horas diarias.

Circunstancias similares se evidencian en departamentos de frontera como Arauca, Putumayo, Nariño, o municipios costeros como Tumaco, también ubicado en una zona estratégica de la Costa Pacífica, en la frontera con Ecuador y muy cerca de la Cordillera. Es allí donde termina el Oleoducto Trasandino y se exporta el petróleo traído desde Orito (Putumayo), que le dejó al segundo puerto petrolero del país ¿después de Coveñas¿ 23 mil millones de pesos en regalías el año 2012.

En esa medida, se identificó a partir del análisis de experiencias internacionales, la necesidad de consolidar áreas para el desarrollo de grandes proyectos empresariales e industriales, en las cuales se articulen diferentes instrumentos contemplados en el ordenamiento jurídico colombiano para el desarrollo económico regional (como las zonas económicas especiales de exportación, las alianzas público-privadas, la formación de capital humano para el trabajo) y las cuales se consoliden por medio de esquemas institucionales que han producido resultados positivos en diferentes países a largo del mundo.

En el mismo sentido, el modelo de desarrollo de Antioquia, al igual que el de Colombia, le ha dado la espalda al mar, lo que significa que no se ha aprovechado desde la perspectiva de sus recursos hidrobiológicos, de su posición estratégica frente a los sistemas portuarios de Colombia, América Latina y la Cuenca del Caribe, de su proximidad al Canal de Panamá y a la Zona Libre de Colón, y de la posibilidad de generar industria marítima, portuaria y de logística. Urabá cuenta hoy con un incipiente sistema portuario inducido por la actividad agroindustrial, y de manera muy marginal ha desarrollado el turismo y la acuicultura marina y continental.

La región de Urabá es la más extensa del departamento con 11.664 km cuadrados dotados de gran riqueza natural. Su ubicación geográfica, a las puertas de dos océanos con posibilidades de interconexión y en el cruce de ejes viales longitudinales y transversales, además de sus posibilidades de integración económica a través de las autopistas de la montaña, autopista de las Américas, vía panamericana y el sistema portuario, es de notable importancia estratégica[3][3].

En el contexto nacional, Urabá se destaca por formar parte de una región mayor, unida por lazos geológicos, geográficos, históricos y sociales: El Darién, que se compone de las provincias panameñas de San Blas y del Darién y de las regiones conocidas como el Urabá Chocoano, el Urabá Antioqueño y el Urabá Cordobés. El territorio de Urabá como parte del Darién es el extremo norte de la llamada región Pacífica colombiana que a su vez hace parte del Chocó Biogeográfico. Además, tiene la condición de ser parte y elemento articulador de tres grandes regiones nacionales (Caribe, Pacífica y Andina), situación que le posibilita tener gran variedad de ecosistemas en todos los pisos climáticos[4][4].

En el contexto continental, Urabá se destaca por:

¿ Ser nodo conector del corredor ambiental de las Américas (Norte y Centroamérica con Suramérica).

¿ Ser geocentro del continente americano.

¿ Poseer la única cordillera intertropical del mundo.

¿ Contar con aguas marítimas considerables en el litoral Caribe.

¿ Estar localizada en una zona tropical, de gran diversidad y potencial productivo.

¿ Formar parte de dos sistemas ambientales de importancia mundial: La Gran Cuenca Solar del Caribe (altos niveles de fotosíntesis) y el Chocó Biogeográfico[5][5].

La magnitud e importancia de Urabá se expresa en el hecho de que es allí donde se ubican los 325 km de costa del departamento sobre el Atlántico, que le confieren a Antioquia la característica de ser el segundo departamento con mayor longitud de litoral sobre el Caribe, además de los aproximadamente 1.800 km<sup>2</sup> en el área del golfo.

La confluencia de todos estos elementos le generan al territorio de Urabá unas características únicas que favorecen su riqueza, biodiversidad y pluriculturalidad. Las principales potencialidades de Urabá están relacionadas con sus recursos naturales (hídricos, forestales, terrestres y minerales) y culturales (diversidad étnica)[6][6].

No obstante la abundancia de sus recursos naturales, la diversidad y potencialidad de su base económica, Urabá presenta uno de los mayores porcentajes de población con menores niveles de calidad de vida, con un índice por debajo del promedio departamental, siendo el segundo más bajo después de Bajo Cauca.

Una de las mayores dificultades para consolidar el desarrollo de Urabá es la situación de violencia y desplazamiento. Los conflictos generados por la confluencia de actores en el territorio producen desplazamientos permanentes y significativos de población al interior de la región, desde las áreas rurales a los principales centros urbanos, de las demás regiones a la zona central y desde esta a otros centros y subregiones, los cuales han determinado situaciones socio-culturales y económicas complejas.

La población en condición de desplazamiento forzado, expulsados por la violencia registrada en Urabá es de 213.324 personas, que representa poco menos de la tercera parte de los desplazados en el departamento (29,8%); es de anotar que el 52% de estos son mujeres. En Antioquia el municipio con mayor población expulsada por la violencia es Turbo con 68.116 personas (el 9,51% de la población desplazada en Antioquia). Apartadó también figura en los primeros lugares. Es importante señalar que la región de Urabá también es lugar de llegada de población desplazada, pues en 2011 recibió 194.898 personas, que representan el 28% del total de población recepcionada en Antioquia (698.946 personas). En Urabá, el municipio de Apartadó es el mayor receptor de población desplazada, con el 23% del total[7][7]. De otro lado, las bandas criminales (bacrim) tienen una presencia marcada en Urabá, al igual que en el Bajo Cauca y Nordeste, regiones que han visto incrementar la violencia en los últimos años[8][8].

La tierra siempre ha estado en el centro de los conflictos en Urabá, lo que se ha originado no solo en las dificultades para la titulación de baldíos, sino igualmente en los métodos utilizados por los grupos ilegales para su adquisición, todo ello en medio de la

incapacidad para afrontar esta problemática, por parte de los entes estatales encargados de estos asuntos. En este contexto, Urabá es uno de los territorios más importantes en el proceso de implementación de la Ley de víctimas y de restitución de tierras.

A pesar de todos los conflictos presentes en la región de Urabá, es necesario resaltar que esta región no figura entre las más violentas del departamento. En el 2010, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Urabá fue de 46,2, lo cual contrasta con la correspondiente al Bajo Cauca (142,4), Nordeste (128,0), Norte (98,0), Magdalena Medio (79,1), Valle de Aburrá (77,7) y la ubica significativamente por debajo del promedio departamental (73,8)[9][9].

#### Débil presencia institucional

A esta compleja situación política y socioeconómica, se agrega la debilidad institucional y fiscal de los municipios de la región. Según el ranking del desempeño municipal del 2010 que comprende la eficiencia, la eficacia, el cumplimiento de requisitos legales y la gestión, en el puesto veinte (entre 125 municipios del departamento) aparece el municipio de Chigorodó, seguido de Necoclí en el puesto 36. Los municipios más dinámicos de la región, Apartadó y Turbo, figuran en los puestos 120 y 103, respectivamente.

A excepción de Turbo y Apartadó, todos los municipios de la región son categoría sexta. Turbo y San Juan de Urabá se acogieron a la ley de reestructuración de pasivos (Ley 550/99), pues enfrentan una difícil situación financiera. En términos del desempeño fiscal, Carepa, Necoclí y San Pedro de Urabá ocupan los últimos lugares entre los municipios del país. En cumplimiento de una ordenanza departamental, Arboletes y Carepa se acogieron a un plan de desempeño porque sistemáticamente han incumplido la Ley 617 de 2000, que establece, dependiendo de la categoría de cada municipio, un porcentaje de gastos de funcionamiento sobre el total de los ingresos corrientes de libre destinación. En términos generales, la gran mayoría de los municipios de la región dependen fundamentalmente de las transferencias de la nación, dado que sus ingresos tributarios son escasos.

#### Marginalidad y exclusión social.

En medio de la abundancia y diversidad de sus recursos naturales y de sus potencialidades económicas, la población de Urabá presenta uno de los menores niveles de calidad de vida en el departamento. A nivel urbano, el índice de condiciones de vida para el 2011, que refleja el bienestar de la población a través de 16 variables[10][10], está en 62.58 en Urabá, mientras que en el departamento es de 70.42, es decir, 8 puntos por encima, y en el Valle de Aburrá es de 72.51.

Las diferencias en este indicador son mayores en la zona rural, donde el valor para el departamento está unos 14 puntos por encima del correspondiente a la región de Urabá. (55.78 vs. 41.87).

Según la encuesta de calidad de vida de 2009, 53 de cada 100 hogares en Urabá tienen necesidades básicas insatisfechas y 26 de cada 100 están en miseria, es decir, tienen dos o más necesidades básicas insatisfechas; dichas cifras son significativamente mayores que las correspondientes al Valle de Aburrá y el total departamental.

Por otra parte, Urabá es la región de Antioquia con el mayor déficit cuantitativo de vivienda (41.155 unidades), equivalentes al 33,16% del total del departamento. En términos del déficit cualitativo de vivienda, la región presenta un comportamiento similar, representando el 37,99% del total departamental. Esta última cifra es especialmente crítica en las áreas rurales donde se ubica el 55,5% del déficit cualitativo de vivienda de Urabá (26.184 unidades)[11][11].

Las coberturas de servicios públicos en Urabá son insuficientes. En el 2010 solo el 65,96% de las viviendas poseían acueducto, el 86,6% energía eléctrica, el 53,61% alcantarillado y solo 53 de cada 100 viviendas tenían acceso a agua potable. En todos los casos, el acceso a los servicios públicos en Urabá está muy por debajo de los promedios departamentales[12][12].

Una mirada a los indicadores de educación indica que en la región existen limitantes tanto para el acceso como para la permanencia. En el 2010, la tasa bruta de escolaridad en preescolar, en básica (primaria, secundaria) y en media fue de 80,31%, 14 puntos porcentuales por debajo de la departamental (94,51%) y el porcentaje de deserción en todos estos niveles fue más alto que el promedio del departamento[13][13]. Adicionalmente, la tasa de analfabetismo de las personas mayores de 15 años es de 11,56%, 6 puntos por encima de la departamental, tasa que es la más alta del departamento cuando se trata de población con discapacidad (45,95% vs. 21,85%)[14][14].

La afiliación a la seguridad social se ubica en niveles muy similares a los del departamento, aunque los porcentajes de afiliación a los distintos regímenes se invierten. Para el 2010, el 89,1% de la población de Urabá estaba afiliada a la seguridad social en salud (88,05% en el departamento), con mayor peso del régimen subsidiado (58,9%) frente a un 30,2% en el régimen contributivo, proporción que cambia en el caso del departamento (38,49% y 49,56%, respectivamente). De la población afiliada al régimen subsidiado en Urabá, el 6,15% pertenece al nivel 0 del Sisbén, el 80,56% al nivel 1, el 12,1% al nivel 2 y el 1,2 al nivel 3, de la cual, el 61,54% es urbana y el 38,44% rural[15][15].

Las coberturas de vacunación están indicando un riesgo alto porque no superan el rango entre 51% y 79%, como en el caso de fiebre amarilla, rotavirus, polio, difteria, tuberculosis y hepatitis B, asunto donde se destacan municipios como Apartadó, Carepa y Arboletes con algunas coberturas críticas (menores al 50%). Los eventos en salud pública con mayor incidencia en la región son la malaria, leishmaniasis, varicela, abuso sexual, rabia y dengue. Entre las primeras causas de mortalidad de la región figuran las agresiones (homicidio), enfermedades del corazón y enfermedades cerebrovasculares[16][16].

El 4,24% de la población de Urabá es discapacitada; el 36% con problemas de movimiento en el cuerpo, manos, brazos y piernas; el 15,32% en los ojos y el 7,66% en el habla[17][17].

La desnutrición es uno de los problemas más álgidos de Urabá. Para el año 2010, 83 de cada 100 hogares presentaban algún nivel de inseguridad alimentaria, 27 más que el promedio departamental y 13 de ellos inseguridad severa, frente a 4 en el departamento. El porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria moderada (8%) y leve (61%) también superan los datos departamentales (4% y 48%, respectivamente)[18][18].

Una de las mayores riquezas de Urabá es su diversidad explicada en buena parte por el origen multiétnico y pluricultural de su población. Las comunidades afrodescendientes

cuentan con territorios titulados colectivamente, con una extensión de 208.710 ha, localizados en los municipios de Vigía del Fuerte, Murindó y Mutatá. En la región se asientan también 12.399 indígenas[19][19], en resguardos de las comunidades Emberá Katíos, Katío-Dovida, Katío-Eyabida, Chamí, Tule y Senú, con una extensión de 157.575 ha, básicamente localizados en los municipios de Vigía del Fuerte (14,5%), Murindó (36,76%), Mutatá (7,5%), Chigorodó (2,93%) y Arboletes (1,83%)[20][20]. Las poblaciones indígenas y afrodescendientes son las que presentan mayores deficiencias en sus condiciones de vida.

#### **4. CONTEXTO INTERNACIONAL**

El Gobierno de Taiwán creó el Hsinchu Science Park, como una gran zona o parque industrial y tecnológico que ofrece internacionalmente uno de los principales centros de innovación, ciencia y tecnología del mundo. Esta iniciativa vinculó diferentes actores bajo la coordinación y supervisión del Estado, con el objeto de desarrollar una plataforma de servicios que articulara los mejores aspectos del sector empresarial y gestión pública.

De esta forma, el sector público y privado tenían sus roles claramente definidos. Por su parte el Gobierno se encargaba de definir el área o territorio, establecer los usos de la misma en áreas logísticas, industriales y de impacto social, al igual que construir infraestructura de base; a partir de las acciones estatales, se atrajo a participar el sector privado logrando que en la actualidad este parque industrial y tecnológico tenga 635 hectáreas construidas y 481 empresas establecidas, de las cuales el 20% son extranjeras. Además, 150.000 personas trabajan actualmente en dicho parque, el cual administra el 4,5% del PIB de la Nación, suma que asciende a US\$34,5 billones de dólares.

Caso similar es el encontrado en México, en donde el Gobierno mexicano lideró la conformación de un gran complejo de actividades económicas denominado: Puerto Interior de Guanajuato, el cual cuenta con un puerto seco, parques industriales, zona franca, parque de negocios, zona educativa, aduana interior, terminal especializada y aeropuerto.

Para desarrollar el Puerto Interior de Guanajuato, el Estado de Guanajuato fue el propulsor principal, quien se encargó de adquirir los terrenos, adecuarlos con la infraestructura base y proporcionar los suficientes incentivos para que los inversionistas privados llegaran a localizarse en la zona. Así las cosas, los inversionistas privados se instalaron en la referida zona por largos periodos de tiempo a través de instrumentos jurídicos que dan seguridad y confiabilidad a la inversión, desarrollando diferentes unidades de negocios y generando oferta laboral a los pobladores de la región.

Este centro de actividades económicas inició a operar en el año 2006, y actualmente cuenta con 23 industrias instaladas, inversiones por más de dos mil millones de dólares (US\$2.000.000.000) de capital japonés, italiano, norteamericano y genera 12.000 empleos directos.

Como se observa de los modelos señalados anteriormente, en Colombia no existe una figura jurídica que viabilice la conformación y el desarrollo de grandes zonas de desarrollo empresarial y social, en las cuales se articulen diferentes instrumentos contemplados en el ordenamiento jurídico colombiano para la atracción de inversión, pero sobre todo que

impacten de forma significativa la región en la cual se establezcan, mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

En igual sentido, es evidente que frente a los diferentes acuerdos comerciales suscritos por Colombia, debemos prepararnos con instrumentos que faciliten la llegada de industrias y gremios internacionales a nuestro país, con la finalidad de que el capital extranjero genere nuevas oportunidades para el desarrollo de las regiones.

## **5. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Como viene, el proyecto contiene 9 artículos: El primero de estos define el concepto, objeto, alcance y criterios de conformación de los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES, antes denominados ZIDES), el segundo señala las funciones y características de los operadores de los EGES, el tercero establece los convenios de cooperación y colaboración por medio de los cuales unen esfuerzos el Gobierno nacional y las entidades territoriales para la materialización de los EGES.

Posteriormente, el artículo cuarto indica la facultad de declaratoria pública que tendría el Gobierno nacional para determinar los EGES y el quinto define las potestades legales con que contarían los operadores de las mismas. Asimismo, el artículo sexto define el régimen fiscal, aduanero y las condiciones laborales aplicables a los EGES.

En igual sentido, el artículo séptimo otorga al Presidente de la República precisas facultades extraordinarias para crear las sociedades que operarán los EGES en zonas estratégicas para el desarrollo económico y social nacional; el octavo autoriza al Gobierno nacional, para realizar las operaciones presupuestales que permitan cumplir con el objetivo de la ley, y finalmente el noveno establece la vigencia de la norma.

Es de aclarar que las anteriores disposiciones fueron modificadas y adicionadas en el pliego de modificaciones de esta ponencia.

## **6. NATURALEZA DE LOS EGES[21][21]**

Los EGES (antes denominados ZIDES) se constituyen como un instrumento de promoción de inversión, diseñado para fortalecer la inversión en regiones que por sus condiciones económicas y sociales precarias alejan la inversión privada, aun cuando sus condiciones geográficas representan facilidad y pertinencia para el comercio exterior.

Este instrumento requiere la concurrencia del sector público y privado. El sector público es el idóneo para adquirir los terrenos, destinarlos para el uso pertinente y adecuarlos con base en las necesidades particulares de cada región, articulando las competencias territoriales relacionadas con el uso del suelo y la inversión del nivel central para dotar a la región de la infraestructura necesaria y suficiente para que atraiga inversión, mientras que el sector privado es el más capacitado en la gestión de negocios.

## **7. ADMINISTRACIÓN Y OPERATIVIDAD DE LOS EGES**

Tal como viene la propuesta del Gobierno, los EGES (antes denominados ZIDES) estarán administrados y operados por sociedades que podrán tener participación pública (Nación y región) y participación privada, según el caso.

Su función estará centrada en promover, desarrollar, dirigir y facilitar las actividades que se realicen al interior de los EGES, así como de calificar a los usuarios que se establezcan al interior de las mismas, según lo que determine el reglamento. Así, las empresas privadas podrán solicitar acceso a los EGES e instalarse en ellas, según las mismas condiciones que establezca el reglamento.

En este punto cabe resaltar que la potestad de creación de este tipo de sociedades está en cabeza del Congreso de la República, en la medida en que en él recae la potestad de hacer las leyes y que, de acuerdo con artículo 49 de la Ley 489 de 1998, los organismos y entidades administrativas deben ser creadas por ley de la República. Su literalidad indica lo siguiente:

*¿Artículo 49. Creación de organismos y entidades administrativas.*

*Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales.*

*Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma. Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal.*

*Parágrafo. Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal¿.*

### **7.1. Facultades extraordinarias**

Ahora bien, el proyecto presentado al Congreso de la República por el Gobierno nacional propone otorgar facultades extraordinarias para crear estas sociedades en cualquiera de sus modalidades dentro de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, estableciendo su estructura orgánica, régimen jurídico y laboral, requerido para desarrollar, operar y administrar los EGES.

Sin embargo, en el texto del proyecto inicial se indican los criterios que deberán orientar las decisiones del Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas, al quedar establecido que las sociedades conformadas se regirán por las normas del derecho privado y que en su conformación se autoriza vincular como socios personas jurídicas de derecho público del orden nacional, así como podrán participar personas jurídicas de derecho público del orden regional, departamental, municipal o distrital y/o personas jurídicas de derecho privado, y tendrán las potestades, estímulos y beneficios legales y fiscales a que alude el proyecto de ley. El artículo mencionaba lo siguiente[22][22]:

*¿Artículo 2°. Operadores de las ZIDES. Las ZIDES serán operadas por las sociedades que para el efecto cree el Presidente de la República, en ejercicio de las precisas facultades extraordinarias que se confieren mediante la presente ley y tendrán por objeto promover, desarrollar, dirigir, y facilitar las actividades que se realicen al interior de las ZIDES, así como calificar a sus usuarios.*

*Estas sociedades, se regirán por las normas del derecho privado y en su conformación se autoriza vincular como socios personas jurídicas de derecho público del orden nacional, así como podrán participar personas jurídicas de derecho público del orden regional, departamental, municipal o distrital y/o personas jurídicas de derecho privado.*

*Dichas sociedades tendrán las potestades, estímulos y beneficios legales y fiscales a que alude la presente ley, en las condiciones que se determinen en el reglamento que expida el Gobierno nacional¿.*

Al respecto, se observa que el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia faculta al Congreso de la República para ¿revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje¿.

La Carta Política establece los requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) solo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente (vii) las facultades deben ser claras y precisas.

A su vez, la Corte Constitucional ha señalado:

*¿La jurisprudencia ha enfatizado que en el otorgamiento de las facultades extraordinarias al ejecutivo, merece aclaración y relevancia que los conceptos de precisión y amplitud no son excluyentes entre sí.*

*La precisión constitucional exigida para que el Presidente de la República pueda ser revestido de dichas facultades, se torna imprescindible para determinar claramente la materia objeto de autorización extraordinaria, pero ello no significa que la ley de delegación tenga que predeterminar en detalle el cabal desarrollo de todo lo que se le está encomendando al ejecutivo, lo cual constituiría una duplicación sin sentido, donde resultaría superfluo no estar simplemente a lo que expidiera el Congreso. Efectuada esa salvedad, recuérdese entonces la doctrina constitucional que ha desarrollado esta Corte sobre los requisitos que ha de reunir la habilitación legislativa para que se respete el mandato constitucional de precisión y se cumpla una de las exigencias contenidas en el artículo 150.10 superior. Tales requisitos pueden resumirse en el deber del Congreso de i) indicar la materia que delimite, como ámbito sustantivo, el campo de acción del ejecutivo; ii) señalar la finalidad que encaminará al Presidente de la República en el ejercicio de las*

facultades; y iii) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones de la Rama Ejecutiva, respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación. El alcance de dichos requisitos se ha detallado en la jurisprudencia, así:

1. El señalamiento de la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción de la Rama Ejecutiva, donde la precisión ¿se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere¿, de manera que puedan ser ¿individualizados, pormenorizados y determinados¿, según se desprende del artículo 150.10 de la Constitución.

2. La indicación de la finalidad a la cual debe dirigirse el Presidente de la República al ejercer las facultades. Es necesario que el Congreso haga claridad sobre los propósitos o finalidades que animan la concesión de las facultades extraordinarias al Presidente, debiendo orientarse al legislador extraordinario, de forma que pueda respetar el mandato otorgado.

3. La enunciación de criterios inteligibles y claros que orienten las decisiones de la Rama Ejecutiva, respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito general de la habilitación para alcanzar la finalidad que motivó al Congreso a otorgar las facultades extraordinarias. Este tercer requisito para que se cumpla el mandato constitucional de precisión, se relaciona con los estrictos criterios específicos y restrictivos que permiten la delimitación del ámbito de la competencia atribuida al Presidente, sin los cuales sería en extremo difícil determinar si Presidente actuó dentro del marco establecido por la habilitación. De esa manera, la exigencia de tal precisión en la ley de facultades contenida en la carta política, determina de manera precisa e inequívoca la materia sobre la cual el Presidente de la República puede expedir normas con fuerza de ley, a través del ejercicio de las facultades extraordinarias que le han sido conferidas, concluyendo siempre que es suficiente con que en ellas se establezcan los límites claros dentro de los cuales actuará el ejecutivo, sin que su generalidad implique un desconocimiento del mandato superior.¿.

En el sentido expuesto, el presente proyecto de ley cumple a cabalidad los requisitos exigidos por la Constitución Política explicados por la Corte Constitucional.

En efecto, los artículos 1° y 2° del proyecto de ley inicia[23][23] conservados en esta ponencia, claramente determinan la delimitación de la materia a la cual se otorga las facultades extraordinarias; es decir la creación de sociedades que operan los EGES[24][24]. Asimismo se menciona el propósito de las facultades ¿promover, desarrollar, dirigir y facilitar las actividades que se realicen al interior de las ZIDES[25][25];¿ y por último contiene criterios claros que delimitan y orientan sus decisiones y que están contenidos en este mismo artículo y se refuerzan en el inciso segundo del artículo 2° del proyecto.

Asimismo, la Corte Constitucional ha advertido que esta forma de habilitación extraordinaria es para temas particularmente complejos por su contenido técnico o para acelerar la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar una crisis, o facilitar ajustes atendiendo razones de conveniencia pública.

En cuanto a los motivos de necesidad o conveniencia pública, el propósito de conferir facultades extraordinarias en el proyecto de ley es brindar herramientas legislativas al Presidente de la República, para que, con sujeción a los criterios definidos en el proyecto de

ley, y en desarrollo de los análisis técnicos, determine, de acuerdo con las condiciones y necesidades urbanísticas, logísticas y de competitividad de la región, la creación de uno o varios vehículos societarios encargados de promover la conformación y operación de los EGES (antes denominados ZIDES).

La decisión de constituir sociedades para promover la conformación de los EGES, así como las condiciones para la creación de las mismas, debe responder a un análisis particular y concreto de las necesidades y las potencialidades de las distintas regiones del país, así como también a los principios establecidos en la Ley 7ª de 1991 para la adopción de decisiones en materia de política exterior. Dichas facultades constituyen, además, una herramienta que le permitirá al Gobierno nacional asumir los retos y compromisos internacionales contenidos en los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales actualmente suscritos y en negociación. Por lo tanto, es necesaria y conveniente que dichas decisiones sean adoptadas por el Presidente de la República en un plazo máximo de seis (6) meses.

Adicionalmente, dado que en el proyecto de ley se propone hacer extensivos los beneficios tributarios, arancelarios y laborales creados en el marco de la Ley 677 de 2001, también es necesario que sea el Congreso de la República quien autorice dicha posibilidad, con posterioridad, y dado que se trata de un asunto de comercio exterior, el Gobierno, en virtud de lo previsto en el artículo 150 (numeral 19 literal b) de la Constitución Política de 1991, ejercerá su facultad de regular el comercio exterior, de acuerdo con la ley marco que para el efecto haya expedido el Congreso de la República.

En el presente proyecto de ley, las facultades extraordinarias se otorgarían únicamente para crear o constituir sociedades en cualquiera de sus modalidades, de composición nacional y/o regional, que tengan por objeto promover la conformación y operación de los EGES. En este se indican los criterios que orientarán las decisiones del Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que se le confieran, al quedar establecido que las sociedades conformadas se regirán por las normas del derecho privado y que en su conformación podrán participar personas jurídicas de derecho público o privado y tendrán las potestades, estímulos y beneficios legales.

En vista de lo anterior, los requisitos para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República se materializan en el presente proyecto al estar claramente definido en su articulado que dichas facultades se refieren exclusivamente a la creación de los EGES; en suma, tales facultades están siendo solicitadas por el término de seis (6) meses, y además, existe la necesidad de impulsar y dinamizar estas zonas geográficamente estratégicas para el comercio, ya que sin una inversión y gestión acordes al nivel de competitividad requerido, no sería posible alcanzar los objetivos técnicos de productividad, y, finalmente, se buscaría el asesoramiento y acompañamiento técnico del Gobierno nacional y de los Gobiernos territoriales, en la gestión y articulación de los componentes de los EGES.

## **7.2. Operatividad de los EGES**

Teniendo en cuenta que consolidar los EGES requiere una institucionalidad especializada para ello, denominada *¿sociedad operadora de los EGES¿*, la cual debe contar con las suficientes facultades (declaratoria de utilidad pública y expropiación) para ejecutar

las acciones y obras que permitan materializarlas; en principio estas sociedades para hacer uso de tales facultades tendrán la calidad de públicas (entendidas como aquellas que se constituyen con un capital total público del nivel nacional y/o descentralizado, asimismo, cuando el capital público es igual o superior al 90% de acuerdo al parágrafo del artículo 97 de la Ley 489/98 que les atribuye el régimen de las sociedades industriales y comerciales del Estado que son públicas) y posteriormente al atraer al sector privado adquirirán la condición de sociedades mixtas.

Las sociedades que operen los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES) podrán, entonces, tener participación pública (Nación y región) y participación privada, según el caso. Posteriormente, las condiciones y requisitos para el establecimiento de los EGES, referentes a su conformación, acceso, funcionamiento y tipos de usuarios que podrán ubicarse en la misma y obtener los beneficios tributarios, arancelarios y laborales de la Ley 677 de 2001, serán establecidas en el reglamento que para tal efecto se expida. En dicho decreto también se establecerán criterios de extensión de los EGES, así como los requisitos para acceder al régimen, en términos de inversión, generación de empleo o dotación de servicios, entre otros.

Como ya se mencionó, las sociedades que el Presidente de la República cree en ejercicio de las facultades extraordinarias estarán encargadas de promover, desarrollar, dirigir y facilitar las actividades que se realicen al interior de los EGES, así como de calificar a los usuarios que se establezcan al interior de las mismas, según lo que determine el reglamento. Así, las empresas privadas podrán solicitar acceso a los EGES e instalarse en ellos, según las mismas condiciones que establezca el reglamento. Al interior de los EGES podrán establecerse infraestructuras logísticas especializadas, parques industriales, zonas económicas especiales de exportación, centros de carga, actividades de valor agregado para el comercio nacional e internacional, zonas educativas para la formación de capital humano, zonas francas, industrias, puertos, centros de transporte marítimo, terrestre, fluvial o aéreo, zonas de actividades logísticas, empresas de transporte, centros de distribución de mercancías y plantas de ensamblaje, entre otros.

Es importante resaltar que esta iniciativa plantea intervenir en las regiones que así lo requieran, a través de la creación de las sociedades operadoras, las cuales tendrán pleno respeto de la autonomía territorial y a la vez permitirán la destinación de recursos para la generación de desarrollo integral de los territorios donde se establezcan; en igual sentido, estimularán la participación de perfiles idóneos y competitivos para la gestión de estas zonas.

### **7. 3. Relación entre los sectores central y territorial**

En efecto, el proyecto de ley plantea un esquema de colaboración entre el Gobierno nacional y los Gobiernos locales que observe las competencias territoriales de las regiones locales, con dos propósitos fundamentales: Mejorar las condiciones y servicios logísticos y de comercio exterior en zonas o lugares estratégicos del país y atraer inversión y generar empleo a regiones en condiciones precarias. Teniendo como objetivo que las utilidades que generen estas sociedades sean reinvertidas en inversión social en las ciudades donde se constituyan los EGES.

En tal sentido, corresponderá a la Nación aportar la gestión para desarrollar el proyecto, conocimiento, infraestructura básica y servicios, generar ambiente ideal para la inversión, y a las administraciones locales desarrollar la institucionalidad y adecuaciones requeridas para facilitar el desarrollo del proyecto. Es un trabajo que deberá estar en armonía con las normas locales, respetando plenamente la autonomía de la región.

En el proyecto de ley se abre una vía para que a través de la colaboración y coordinación de las entidades regionales se pueden establecer alianzas estratégicas para la instalación y desarrollo de los EGES, con el propósito de permitir la ejecución de las intervenciones urbanas que requieran los EGES respetando lo dispuesto por el artículo 287 de la Constitución (Autonomía de las entidades territoriales). Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que cuando se trate de medidas a largo plazo que requieran la adquisición de predios y la intervención a partir de medias estructurales, la injerencia directa del nivel central debe someterse, sin lugar a dudas a los principios de subsidiariedad y concurrencia en aras de preservar la autonomía territorial, es necesario robustecer a las entidades territoriales para que ellas mismas hagan uso de las herramientas de planeación urbana y rural, con la debida asistencia y coordinación con el nivel central.

En este punto, fue consultada la Federación Colombiana de Municipios, que mediante escrito dirigido a la Comisión Segunda Constitucional, mediante el cual manifiesta su complacencia con la iniciativa en la medida en que busca el desarrollo empresarial y social para las regiones, sin embargo, manifestó su preocupación, compartida con el ponente, relacionada con la competencia constitucional de las entidades territoriales de desarrollar sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Es claro que para la implementación, delimitación e intervención de las áreas en donde se planea constituir los EGES, se debe respetar las competencias territoriales relacionadas con el uso del suelo consignado en los Planes de Ordenamiento Territorial. Por ello propuso el siguiente artículo que fue consignado en el artículo 4° del texto propuesto, que garantizaría la autonomía regional:

**Artículo 4°. Colaboración y coordinación.** *El Gobierno nacional concertará con las autoridades territoriales su participación en el establecimiento de los EGES, así como las revisiones a los Planes de Ordenamiento Territorial que se requieran. Para este efecto, las autoridades de las entidades territoriales colaborarán y participarán en la ejecución de las intervenciones urbanas que se requieran para el establecimiento de los EGES.*

*Parágrafo: Para efectos de este artículo, las sociedades operadoras de los EGES suscribirán con otras personas jurídicas de derecho público, de cualquier nivel de Gobierno, convenios de colaboración y coordinación en los que se establezcan las responsabilidades que cada parte asume en la intervención de desarrollo urbano que viabilice el establecimiento de los EGES.*

#### **7. 4. Esquema de Incentivos**

El proyecto de ley plantea extender a los EGES los estímulos tributarios consignados en el Capítulo I, artículos 15 y 16 de la Ley 677 de 2001, por la cual se establecieron normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales y se crearon las Zonas Especiales Económicas de Exportación.

En efecto, el artículo 6° del proyecto de ley contempla:

**¿Artículo 6°. Régimen fiscal, aduanero y condiciones laborales especiales.** Las sociedades operadoras de los EGES que cree el Gobierno nacional en desarrollo de las facultades extraordinarias previstas en la presente ley y los usuarios en cualquier modalidad de los EGES, dispondrán, en las condiciones que determine el Gobierno nacional, de los beneficios y estímulos a que aluden los artículos 15 y 16, excluyendo el inciso 1° del numeral 1 del literal a), de la Ley 677 de 2001, o las normas que las modifiquen o sustituyan, en cuanto ellos resulten aplicables.

Los beneficios que trae este artículo se refieren a dos aspectos, uno que trata sobre lineamientos laborales y otro atinente a los beneficios tributarios. Respecto al aspecto laboral el artículo 15 de la mencionada ley, que se transcribe a continuación, se centra en jornadas laborales sin recargos nocturnos, disminución de aportes parafiscales, salario integral, y contratos laborales con jornadas limitadas; respecto al aspecto tributario, se pretende que algunos pagos relacionados con intereses y servicios técnicos no causen retención en la fuente, ni impuesto sobre la renta ni de remesas y en materia aduanera se aplicaría la normativa relacionada con las zonas francas.

Los artículos mencionados son los siguientes:

**Artículo 15. Condiciones laborales especiales.**

a) *Los contratos de trabajo que se celebren entre los trabajadores y las empresas que hayan suscrito un contrato de admisión, se regirán en lo sustancial por el Código Sustantivo de Trabajo;*

b) *Las sociedades que hayan suscrito un contrato de admisión que tengan dos (2) o más turnos de trabajo, podrán establecer jornadas cuya duración no podrá exceder de seis (6) horas diarias y treinta y seis (36) a la semana, sin que se genere recargo nocturno, ni el previsto para trabajo dominical o festivo. No obstante lo anterior, el trabajador devengará por lo menos el salario mínimo legal y tendrá derecho a un día de descanso semanal remunerado que no necesariamente debe coincidir con el domingo;*

c) *Las sociedades que hayan suscrito un contrato de admisión, los aportes sobre los salarios de los trabajadores vinculados directamente a dichas empresas, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); al Servicio Nacional de Aprendizaje y a las cajas de compensación, serán del cincuenta por ciento (50%) de los exigibles por la legislación laboral, durante los cinco (5) años siguientes a su establecimiento, sin perjuicio del derecho de los trabajadores al total de las prestaciones y servicios que preste la respectiva entidad.*

*Para hacer efectiva esta disminución, el empleador deberá informar la novedad al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y deberá acreditar el cumplimiento de los compromisos de generación de empleo pactados en el contrato de admisión, debiendo acreditar igualmente que no ha incurrido en despidos colectivos durante los doce (12) meses anteriores. El Gobierno reglamentará lo pertinente;*

d) *En los contratos de trabajo suscritos entre las sociedades que hayan celebrado un contrato de admisión y sus trabajadores, será válida la estipulación de un salario integral, siempre que el trabajador devengue un salario superior a tres (3) salarios mínimos mensuales legales, pudiendo convenirse que dentro de la misma se pacte el reconocimiento*

*de bonificaciones o comisiones por resultados operacionales de la empresa o productividad del respectivo trabajador;*

*e) Las Empresas Asociativas de Trabajo que se creen para atender la demanda de las sociedades que hayan suscrito un contrato de admisión, tendrán como objetivo la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios, así como la prestación de servicios individuales o conjuntos por parte de sus miembros;*

*f) Las sociedades que hayan suscrito un contrato de admisión con el fin de desarrollar proyectos específicos en la zona, podrán suscribir convenios especiales con el Sena, o con otras entidades que permitan capacitar el recurso humano de la región y así propiciar su incorporación, laboral a dichos proyectos;*

*g) En las sociedades que hayan suscrito un contrato de admisión, se podrán celebrar contratos de trabajo con jornada limitada, los cuales se regirán por las siguientes disposiciones:*

*1. Se podrán celebrar para laborar hasta dieciocho (18) horas semanales, sin que la jornada pueda exceder de nueve (9) horas diarias.*

*2. Las partes podrán convenir el valor de la remuneración por cada hora de trabajo. El salario, además de retribuir el trabajo ordinario, compensará el valor de recargos por trabajo festivo o dominical, el de las prestaciones y beneficios tales como las primas legales, la cesantía y sus intereses, subsidios, excepto las vacaciones.*

*El valor mínimo de la hora diurna será la octava (1/8) parte del valor diario del salario mínimo legal, incrementado en un cincuenta (50%) como retribución de los factores ya mencionados en el numeral anterior.*

*3. El trabajo que se desarrolle en jornada nocturna tendrá un recargo del treinta y cinco por ciento (35%) sobre el valor de la hora ordinaria diurna.*

*4. Cuando la jornada se extienda más de nueve (9) horas diarias, o de dieciocho (18) horas semanales, el trabajo suplementario se liquidará con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el valor de la hora ordinaria.*

*5. El contrato de trabajo de jornada limitada no podrá coexistir con otro contrato de trabajo con el mismo empleador, pero el trabajador podrá celebrar con otro u otros empleadores, contrato de trabajo bajo esta modalidad, siempre y cuando se trate de empresas sin vinculación económica o societaria.*

*6. El contrato de trabajo se podrá celebrar bajo cualquiera de las modalidades previstas en el Código Sustantivo de Trabajo y siempre tendrá que constar por escrito. La indemnización por terminación unilateral sin justa causa por parte del empleador comprende el lucro cesante y el daño emergente y será la siguiente:*

*6.1. Si se trata de un contrato a término fijo, o por duración de la obra, o labor contratada, se aplicará lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 64 del Código Sustantivo de Trabajo, subrogado por el numeral 3 del artículo 6° de la Ley 50 de 1990.*

*6.2. Si se trata de un contrato a término indefinido, la indemnización se determinará multiplicando por tres (3) el valor de las horas semanales pactadas, por cada año de servicios, y proporcionalmente por fracción.*

7. *La Seguridad Social en Salud y Riesgos profesionales del trabajador y su familia, se cubrirán con sujeción en lo regulado por la Ley 100 de 1993 o por otras modalidades de protección, previo visto bueno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

8. *Los aportes al sistema de seguridad social en pensiones serán realizados por las horas efectivamente trabajadas; cada cuarenta y ocho (48) horas equivalen a una semana.*

9. *El empleador deberá llevar un registro de los trabajadores vinculados, en el cual anotará el nombre completo, la identificación, las horas trabajadas, los salarios pagados, las vacaciones disfrutadas.*

*El Gobierno podrá determinar otras anotaciones que deba hacer el empleador en el registro previsto en este numeral.*

10. *El trabajo consecutivo en sábado, domingo y lunes festivo podrá extenderse hasta veintisiete (27) horas semanales, sin exceder de nueve (9) horas diarias y sin que en este caso haya lugar al recargo del numeral 5 de este artículo.*

11. *El contrato de trabajo por horas con jornada limitada sólo podrá celebrarse directamente entre el empleador y el trabajador. Las empresas de servicios temporales y las empresas asociativas de trabajo no podrán contratar trabajadores en misión bajo este tipo de contrato.*

*Parágrafo. Todo lo contenido en este artículo es de aplicación exclusiva para las empresas que hayan suscrito contrato de admisión a las Zonas Especiales Económicas de Exportación.*

#### **Artículo 16. Régimen fiscal**

A. *Los proyectos industriales que sean calificados como elegibles en las Zonas Especiales Económicas de Exportación tendrán un tratamiento equivalente al de los usuarios industriales de bienes o de servicios, de las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios y, por ende, gozarán, entre otros, de los siguientes incentivos:*

1. (¿)

*Los pagos, abonos en cuenta y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos efectuados por las sociedades comerciales, no están sometidos a retención en la fuente ni causan impuesto sobre la renta y de remesas, siempre y cuando dichos pagos estén directa y exclusivamente vinculados a las actividades industriales que desarrollen las sociedades constituidas para la ejecución de los proyectos.*

2. *En materia aduanera, se aplicará la normatividad especial establecida para los usuarios industriales de bienes y de servicios de zona franca, respetando y cumpliendo lo relacionado con los compromisos que se asuman en el marco del Acuerdo de Cartagena, en especial los orientados a dar aplicación a la Política Agropecuaria Común Andina (Paca).*

*Parágrafo. Se entiende por proyectos industriales, aquellas actividades destinadas a fabricar, producir, transformar o ensamblar bienes para su venta, así como la prestación de servicios.*

B. *Los proyectos de infraestructura que sean calificados como elegibles en las Zonas Especiales Económicas de Exportación estarán exentos del impuesto de renta y*

*complementarios, correspondientes a los ingresos que obtengan en desarrollo de las actividades que se les autorizó ejercer dentro de la respectiva Zona.¿.*

## **8. TRÁMITE DEL PROYECTO EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Dentro de las observaciones manifestadas en el transcurso del debate de este proyecto de ley se ha manifestado que dado el contenido tributario que contiene el proyecto de ley.

Al respecto, se tiene como antecedente que el Proyecto de ley número 293 de 2000 Senado (hoy Ley 677 de 2001) fue tramitado por la Comisión Segunda Constitucional Permanente, tal como consta en el texto de la *Gaceta del Congreso* número 212 de 2000. Lo anterior, puesto que esta ley finalmente en su artículo 16 dispone que a los proyectos calificados como elegibles para instalarse en las Zonas Especiales Económicas de Exportación se les dará en materia fiscal y aduanera un tratamiento equivalente al de los usuarios de las Zonas Francas; por lo tanto, la Ley 677 de 2001 tampoco creó una exención, solo hizo una remisión al régimen de zonas francas ya constituido.

Por otra parte, el proyecto no contempla la creación de algún beneficio tributario nuevo, lo que hace es una extensión a beneficios ya existentes que se encuentran consignados en el Capítulo I, artículos 15 y 16 de la Ley 677 de 2001, por la cual se establecieron normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales y se crearon las Zonas Especiales Económicas de Exportación transcritos en líneas anteriores.

En el caso particular, si bien es cierto que el proyecto de ley contiene una disposición tributaria, la mayoría de sus disposiciones están relacionadas con la implementación de medidas tendientes a fortalecer el comercio exterior e integración económica, tema que son propios de las discusiones de la Comisión Segunda de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. En este sentido es de aclarar que de ocho artículos propuestos, solo uno se refiere al aspecto fiscal, y que este no modifica el Estatuto Tributario, sino que aplica algunos beneficios de la Ley 677 de 2001, relacionados además con aspectos laborales.

Adicionalmente, aunque el artículo 6° del proyecto propuesto[26][26] contiene una carga tributaria, no se puede obviar que esta disposición tiene una única finalidad, que es incentivar las inversiones emanadas del comercio exterior y la integración económica.

Ahora bien, el párrafo 2° del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que trata sobre las competencias de las Comisiones del Congreso, menciona *¿cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una Comisión, el presidente de la respectiva cámara lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines¿.*

Como se observa de la norma transcrita, el delegado para dirimir cualquier posible duda respecto de la competencia de cualquier comisión sobre un proyecto de ley es el Presidente de cada cámara que para el trámite de este proyecto es el Presidente del Senado.

En cumplimiento a lo anterior, mediante escrito dirigido al Senador Rodrigo Villalba Mosquera de fecha 20 de agosto de 2014, en respuesta a la proposición radicada en la Plenaria de Senado el día 30 de julio de 2014, mediante la cual solicitó remitir el proyecto

de ley a la Comisión Tercera por considerar que contenía exenciones tributarias, el señor Secretario General del Senado, por instrucciones del Presidente del Senado de la República, honorable Senador José David Name, conceptuó que en virtud al artículo 2° seguido de la Ley 3ª de 1992, a la naturaleza de las ZIDES[27][27] y a que no observa que el mismo contenga exenciones tributarias la iniciativa fue remitida a la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

Como apoyo a lo expuesto, traemos apartes de la Sentencia C-011/13 expedida por la Corte Constitucional, que trata sobre las competencias temáticas de las Comisiones Constitucionales del Congreso de la República, en la cual ha mencionado lo siguiente:

*¿Si bien esta Corporación ha reconocido que la distribución del trabajo legislativo y la asignación de materias a las diferentes comisiones de las cámaras del Congreso de la República responde a importantes fines como el de eficiencia y especialidad en la labor legislativa, ha sido igualmente enfática al precisar que, en consideración al cúmulo de trabajo del Congreso ¿sería impracticable y tal vez imposible hacer una distribución temática precisa y rígida de las materias legislativas entre las siete (7) comisiones constitucionales permanentes, en cuanto siempre existirán asuntos de ley que de una u otra manera tendrán relación de conexidad material con temas diversos pero convergentes, los cuales, sin embargo, podrían exigir su regulación en un solo texto legislativo¿. De esta manera, en consideración a la apreciación que se ha hecho de la gran dificultad que presenta la exigencia de rigidez en la distribución de los proyectos de ley, por cuanto los mismos pueden regular diversas materias que eventualmente corresponderían a diferentes comisiones constitucionales permanentes, la Corte Constitucional ha establecido que su examen debe partir de la premisa según la cual, ¿en muchas ocasiones la distribución de los proyectos de ley para su aprobación en primer debate es aproximada, debido a las condiciones especiales del contenido de cada proyecto¿. Así pues, al juez constitucional corresponde tener en cuenta que ¿si bien la Ley 3ª de 1992 hace una distribución temática entre las comisiones permanentes, la amplitud y variedad de los principios constitucionales que deben ser desarrollados por ley y la dinámica y especificidad de cada materia exigen cierta flexibilidad al momento de distribuir los proyectos de ley para su estudio, trámite y aprobación en primer debate¿. Como corolario de lo anterior, surge entonces, que el examen de constitucionalidad de leyes que cobijen materias adscritas a diferentes comisiones permanentes de las cámaras legislativas y que, a primera vista, aparezcan como de competencia de varias de ellas de acuerdo a la distribución temática que establece la Ley 3ª de 1992, debe ser flexible por las siguientes razones:*

*¿1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto de ley que ofrece duda razonable acerca de su materia dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la ley.*

*2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, según su criterio, remita el proyecto a la*

comisión que considere competente. Esta figura se encuentra en el párrafo 2º ; artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 [¿].

3. El artículo 159 de la Constitución Política señala que el proyecto que sea negado en primer debate puede ser considerado en Plenaria de la respectiva Cámara, con lo cual se demuestra que en todo caso ese criterio rígido o excluyente de la especialidad cede ante la decisión de la Plenaria. Es más, de acuerdo con el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 ; Ley Orgánica del Congreso; si la Plenaria de la respectiva Cámara acoge la apelación, el proyecto pasará a una comisión constitucional diferente para que surta el trámite en primer debate. [¿]. Si, de acuerdo con lo anterior, es procedente la aprobación de proyectos de ley en primer debate en una comisión permanente con competencia diferente al tema de discusión, será de mayor aceptación el reparto en una u otra comisión cuando se trata de proyectos que ofrecen duda razonable acerca de su materia dominante. 4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella (Ley 5ª de 1992, artículo 160 numeral 1), lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley. [¿] De acuerdo con lo expuesto, no existen fundamentos constitucionales para exigir una rigurosidad estricta en la distribución del trabajo legislativo. Por el contrario, la Constitución y las Leyes 3ª y 5ª de 1992 consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la comisión que apruebe en primer debate los proyectos de ley.

Con los parámetros dados anteriormente por la sentencia constitucional, es claro que la competencia de las comisiones relacionada con los temas por debatir no es rígida, sino que en virtud a la dinámica y la realidad de los proyectos de ley presentados a estudio del Congreso de la República, tiene una característica flexible, que permite asignar un proyecto con pluralidad de temas a una determinada Comisión siempre y cuando la mayoría de la batería normativa de este tenga una carga temática relacionada con los temas que debe estudiar la respectiva comisión. Y que en caso de que el contenido legislativo brinde una duda razonable acerca de la materia dominante del determinado proyecto, será el presidente de la respectiva Cámara quien designará la comisión competente.

En este sentido, como se explicó en líneas anteriores, la materia dominante del proyecto de ley se refiere a comercio exterior e integración económica; en consecuencia, no existiría una duda razonable que obligara al presidente de la Cámara a dirimir la competencia de la respectiva Comisión. Sin embargo, con el fin de tener un trámite legislativo completamente idóneo, se solicitó al presidente del Senado que conceptuara al respecto, quien mencionó a la Comisión Segunda Constitucional Permanente como la competente para conocer del proyecto de ley.

Con lo expuesto por la honorable Corte Constitucional en la sentencia transcrita aunado a la decisión del Presidente del Senado de la República, consideramos que la competencia de la Comisión Segunda está lo suficientemente sustentada para concluir que, de acuerdo con las normas constitucionales y legales, el trámite del proyecto de ley es jurídicamente apropiado.

## 9. MARCO NORMATIVO

El instrumento propuesto en este proyecto de ley responde a diversos lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo *¿Prosperidad para todos¿*, aprobado por la Ley 1450 de 2011. En efecto, el instrumento propicia el crecimiento sostenible y la competitividad para el país, mejora la productividad y los procesos de las empresas usuarias de los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES), dinamiza diferentes sectores económicos e impulsa el desarrollo social de las regiones a través de la generación de empleo, de la creación de oportunidades para el emprendimiento empresarial y de la formación de capital humano.

Adicionalmente, EGES también permitirán avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones de la Política Nacional Logística contenida en el Documento Conpes 3547 de 2008. En efecto, en dicho documento quedó consagrada la necesidad de promocionar un sistema de plataformas logísticas que articulen y aglomeren la oferta de infraestructura y servicios, con el objeto de generar proyectos de impacto para el comercio exterior y para la distribución de mercancías de producción y consumo.

Con la conformación de los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES), se crea un instrumento que propicia la materialización de los principios rectores del comercio exterior colombiano, establecidos en el artículo 2° de la Ley 7ª de 1991, entre estos:

*¿1. Impulsar la internacionalización de la economía colombiana para lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo.*

*2. Promover y fomentar el comercio exterior de bienes, tecnología, servicios y, en particular, las exportaciones.*

*3. Estimular los procesos de integración y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que amplíen y faciliten las transacciones externas del país.*

*4. Impulsar la modernización y la eficiencia de la producción local, para mejorar su competitividad internacional y satisfacer adecuadamente las necesidades del consumidor (¿).*

*6. Apoyar y facilitar la iniciativa privada y la gestión de los distintos agentes económicos en las operaciones de comercio exterior¿.*

En torno a las potestades legales conferidas al Gobierno nacional para la creación de los EGES, se ajustan a las disposiciones de la Constitución Política, establecidas en el numeral 10 del artículo 150 ya referido, y el inciso cuarto del artículo 58:

*¿Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa ¿ administrativa, incluso respecto del precio¿.*

Asimismo, al tratarse de una figura innovadora que propicia el desarrollo integral de las regiones a partir de la atracción de la inversión y la generación de oportunidades, el articulado debe estar en concordancia con las garantías constitucionales atribuidas a las

entidades territoriales en los artículos 287, 288, 300 y 311, condición que se cumple por medio de la figura de convenios de colaboración y coordinación entre las entidades territoriales y las sociedades operadoras de los EGES.

## **10. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY**

Observando las sugerencias que surgieron del primer debate, las inquietudes derivadas de la Audiencia realizada en la Comisión Segunda el pasado 2 de octubre convocada para escuchar a los interesados en la propuesta y las enmiendas que se consideran necesarias, presentamos el proyecto de ley para aprobación de la honorable Plenaria del Senado con las siguientes modificaciones:

### **10.1. Cambio de nombre de Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (ZIDES) por Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES)**

Al respecto consideramos que este nombre obedece más a la naturaleza del proyecto, puesto que lo que se pretende es crear unos organismos que permitan dinamizar el comercio exterior del país mediante la creación de una figura jurídica que implica una organización en la que concurren varias actividades de carácter comercial y empresarial dentro de un espacio territorial determinado.

En este sentido, se remplazaría en todo el texto del proyecto el nombre de estos entes denominándolos Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES).

### **10.2. Artículo 2°**

Por considerar que el párrafo del artículo 1° contiene una materia importante y específica que lo diferencia del contexto de la disposición, se le dio un artículo propio incorporado con el número 2. Con esta modificación cambia la numeración de todo el articulado.

Este artículo se adicionó para que en la expedición de los decretos reglamentarios relacionados con las condiciones y conformación de estos entes de desarrollo se tuviera en cuenta la necesidad de mejorar los servicios y la logística del comercio exterior y las condiciones económicas y sociales de las regiones.

### **10.3. Artículo 3°**

Teniendo en cuenta que las sociedades de administración y operación de estos entes manejarían recursos públicos y tendrán la potestad de calificar a los usuarios, se incorporó que dentro de estas actuaciones se atendieran los principios de transparencia, publicidad y deber de objetividad.

En este sentido en virtud al principio de transparencia, cualquier persona tendría el derecho de saber cómo se invierte el dinero de los recursos públicos y la forma en que se calificaría a sus usuarios; sobre el principio de publicidad, el Gobierno deberá implementar los mecanismos necesarios para dar publicidad a la forma en que califica, y en cuanto al deber de objetividad, las disposiciones gubernamentales deberán tener en cuenta los criterios que permitan desarrollar una calificación imparcial, con criterios de igualdad en las oportunidades y en las diferentes condiciones que permitan una calificación objetiva e idónea.

#### 10.4. Artículo 4°

Con en el fin de atender de la mejor manera los postulados constitucionales relacionados con la autonomía de las regiones, la descentralización del país, y de acuerdo a la Sentencia C-149 de 2010, se acogió en el texto el concepto de concertación entre el Gobierno nacional y las Autoridades territoriales, sugerido por la Federación Colombiana de Municipios, en materia de uso del suelo y Planes de Ordenamiento Territorial, aclarando que los territorios colaborarán en la implementación de estos entes.

#### 10.5. Artículo 6°

En este artículo se incorporó la palabra de ¿naturaleza¿ cuando se refiere a que son las sociedades públicas operadoras las que podrán adelantar los procedimientos administrativos o judiciales de expropiación de los bienes o terrenos necesarios para que funcionen estos entes.

#### 10.6. Artículos 9° y 10

Una de las finalidades del proyecto de ley es el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los lugares donde estos entes se ubiquen; en este sentido en los artículos 9° y 10 se estableció que las utilidades de las operaciones que generen a las sociedades se reinviertan no solo en el mejoramiento de los servicios de comercio exterior, sino en mecanismos tendientes a superar las condiciones socioeconómicas de las regiones. En este sentido, el Gobierno nacional deberá establecer mecanismos que permitan destinar los recursos provenientes de las utilidades a la población más vulnerable del respectivo territorio donde fungen estos entes.

#### 10.7. Texto Modificatorio

El texto modificatorio es el siguiente:

*¿Por medio de la cual se dictan normas en relación con los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social ¿ EGES. ~~las zonas integrales para el desarrollo empresarial y social~~, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1°.** *Ente Gestor para el Desarrollo Económico y Social (EGES). ~~Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social; ZIDES~~ los EGES son instituciones jurídicas ~~las áreas geográficas~~ ubicadas y delimitadas dentro de una zona del territorio nacional, destinadas al desarrollo de servicios y actividades logísticas, industriales, empresariales, agroindustriales y sociales. Tendrán como finalidad contribuir al mejoramiento de los niveles de servicio de comercio exterior, competitividad y productividad del país a través del fomento de la inversión nacional y extranjera, el desarrollo de la infraestructura necesaria y el mejoramiento de las condiciones sociales de las regiones en donde se establezcan.*

**Los EGES** ~~Las ZIDES~~ serán plataformas de desarrollo regional que integrarán, articularán y consolidarán, en un territorio determinado, instrumentos y actividades que mejoren la competitividad del país y faciliten el desarrollo de la política de comercio exterior, tales como infraestructuras logísticas especializadas ¿ILE; parques industriales; zonas económicas especiales de exportación ¿ZEEE; centros de carga; actividades de valor agregado para el comercio nacional e internacional; zonas educativas para la formación de capital humano; zonas francas; industrias; puertos y centros de transporte terrestre,

marítimo, fluvial o aéreo; zonas de actividades logísticas; empresas de transporte; centros de distribución de mercancías; plantas de ensamblaje y, en general, todas aquellas actividades, servicios o infraestructura conexas o relacionadas que faciliten o fortalezcan la política de comercio exterior del país, así como el buen funcionamiento de las actividades señaladas.

**Artículo 2°.** ~~Parágrafo.~~ Las condiciones y requisitos para establecer los EGES ~~una ZIDES~~, referentes a su conformación, acceso, funcionamiento y los tipos de usuarios que podrán ubicarse en los mismos y obtener los beneficios previstos en el artículo 7 ~~6~~ de la presente ley, serán determinadas por el Gobierno nacional mediante reglamento.

Para establecer las condiciones de conformación, el Gobierno nacional determinará criterios de extensión de las zonas donde funcionarán los EGES ~~las ZIDES~~, monto de inversión, generación de empleo, dotación de servicios o combinación de los anteriores factores, la necesidad estratégica de mejorar los niveles de servicio de comercio exterior y logístico así como las condiciones económicas y sociales de las regiones en donde se pretendan establecer.

**Artículo 3°.** **2. Operadores de los EGES** ~~las ZIDES.~~ Los EGES ~~Las ZIDES~~ serán operados por las sociedades que para el efecto cree el Presidente de la República, en ejercicio de las precisas facultades extraordinarias que se confieren mediante la presente ley y tendrán por objeto promover, desarrollar, dirigir, y facilitar las actividades que se realicen al interior de las zonas donde funcionan los EGES ~~las ZIDES~~, así como calificar a sus usuarios. En la forma de calificación de los usuarios, se tendrán en cuenta los principios de transparencia, publicidad y deber de objetividad.

Estas sociedades se registrarán por las normas del derecho privado y en su conformación se autoriza vincular como socios personas jurídicas de derecho público del orden nacional, así como podrán participar personas jurídicas de derecho público de los órdenes regional, departamental, municipal o distrital y/o personas jurídicas de derecho privado.

Dichas sociedades tendrán las potestades, estímulos y beneficios legales y fiscales a que alude la presente ley, en las condiciones que se determinen en el reglamento que expida el Gobierno nacional.

**Artículo 4°** ~~3.~~ **Colaboración y coordinación.** El Gobierno nacional concertará con las autoridades territoriales su participación ~~Las autoridades de las entidades territoriales colaborarán y participarán~~ en el establecimiento de los EGES, así como las revisiones a los Planes de Ordenamiento Territorial que se requieran, ~~la ejecución de las intervenciones urbanas que se requieran para el establecimiento de las ZIDES.~~ Para este efecto, las autoridades de las entidades territoriales colaborarán y participarán en la ejecución de las intervenciones urbanas que se requieran para el establecimiento de los EGES.

**Parágrafo:** Para efectos de este artículo, las sociedades operadoras ~~de las~~ de los EGES ~~ZIDES~~ suscribirán con otras personas jurídicas de derecho público, de cualquier nivel de Gobierno, convenios de colaboración y coordinación en los que se establezcan las responsabilidades que cada parte asume en la intervención de desarrollo urbano que viabilice el establecimiento de los EGES. ~~las ZIDES~~

**Artículo 5°-4. Declaratoria de utilidad pública.** Se declara de interés público la adquisición de los predios de propiedad privada necesarios para establecer los EGES ~~las ZIDES~~, así como los planes, los proyectos y las obras de infraestructura asociada o necesaria para el desarrollo y operación de los EGES ~~las ZIDES~~.

El Gobierno nacional aplicará la calificación de utilidad pública o interés social, de manera particular y concreta a las zonas o terrenos necesarios para la ubicación, ejecución y/o desarrollo de los proyectos y obras para la implementación y operación de los EGES ~~las ZIDES~~, así como para el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, ampliación, rehabilitación o mejora. El Gobierno nacional reglamentará la materia, sin perjuicio de lo establecido en los planes de ordenamiento territorial, municipales o distritales.

**Artículo 6°-5. Potestades legales.** Las sociedades de naturaleza pública, operadoras de los EGES ~~las ZIDES~~, podrán adelantar los procedimientos administrativos o judiciales de expropiación de los bienes y terrenos que se encuentren dentro del área a la cual el Gobierno nacional hubiere aplicado la calificación de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política y siguiendo para el efecto los procedimientos previstos en Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y las demás disposiciones legales vigentes, o las normas que las modifiquen o sustituyan.

**Artículo 7°-6. Régimen fiscal, aduanero y condiciones laborales especiales.** Las sociedades operadoras de los EGES ~~las ZIDES~~ que cree el Gobierno nacional en desarrollo de las facultades extraordinarias previstas en la presente ley y los usuarios en cualquier modalidad de los EGES ~~las ZIDES~~, dispondrán, en las condiciones que determine el Gobierno nacional, de los beneficios y estímulos a que aluden los artículos 15 y 16, excluyendo el inciso 1° del numeral 1 del literal a, de la Ley 677 de 2001, o las normas que las modifiquen o sustituyan, en cuanto ellos resulten aplicables.

**Artículo 8° 7. Facultades extraordinarias.** De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para crear sociedades en cualquiera de sus modalidades de la rama ejecutiva del orden nacional; estableciendo su estructura orgánica, régimen jurídico y laboral, que se requieran para desarrollar, operar, administrar y promocionar los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES) ~~las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social - ZIDES~~, y cumplir el objeto señalado en la presente ley.

**Artículo 9° 8. Operaciones presupuestales.** Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales requeridas para la cumplida ejecución de la presente ley, en particular para la conformación patrimonial de las sociedades que se conformen en virtud de las facultades otorgadas por esta ley.

**El Gobierno nacional destinará los recursos de las utilidades de las sociedades operadores de los EGES, para contribuir al mejoramiento de los niveles de servicios de comercio exterior y logístico, para fomentar la inversión nacional y extranjera en las zonas y para mejorar las condiciones económicas y sociales de las regiones donde se establezcan.**

**Artículo 10. Corresponde al Gobierno nacional definir los mecanismos orientados a compartir con las comunidades más vulnerables de los municipios donde se desarrollan los EGES, los beneficios de su establecimiento.**

**Artículo 11 9. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

**Proposición**

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia favorable y solicito respetuosamente a la honorable Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 91 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se dictan normas en relación con los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES), se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones*, teniendo en cuenta el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Senadores,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN  
FORMATO PDF**

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 91 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se dictan normas en relación con los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES), se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1°. *Ente Gestor para el Desarrollo Económico y Social (EGES)*. Los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES) son instituciones jurídicas ubicadas y delimitadas dentro de una zona del territorio nacional, destinadas al desarrollo de servicios y actividades logísticas, industriales, empresariales, agroindustriales y sociales. Tendrán como finalidad contribuir al mejoramiento de los niveles de servicio de comercio exterior, competitividad y productividad del país a través del fomento de la inversión nacional y extranjera, el desarrollo de la infraestructura necesaria y el mejoramiento de las condiciones sociales de las regiones en donde se establezcan.

Los EGES serán plataformas de desarrollo regional que integrarán, articularán y consolidarán, en un territorio determinado, instrumentos y actividades que mejoren la competitividad del país y faciliten el desarrollo de la política de comercio exterior, tales como infraestructuras logísticas especializadas ¿ILE; parques industriales; zonas económicas especiales de exportación ¿ZEEE; centros de carga; actividades de valor agregado para el comercio nacional e internacional; zonas educativas para la formación de capital humano; zonas francas; industrias; puertos y centros de transporte terrestre, marítimo, fluvial o aéreo; zonas de actividades logísticas; empresas de transporte; centros de distribución de mercancías; plantas de ensamblaje y, en general, todas aquellas

actividades, servicios o infraestructura conexas o relacionadas que faciliten o fortalezcan la política de comercio exterior del país, así como el buen funcionamiento de las actividades señaladas.

Artículo 2°. *Condiciones y requisitos.* Las condiciones y requisitos para establecer los EGES, referentes a su conformación, acceso, funcionamiento y los tipos de usuarios que podrán ubicarse en los mismos y obtener los beneficios previstos en el artículo 7° de la presente ley, serán determinadas por el Gobierno nacional mediante reglamento.

Para establecer las condiciones de conformación, el Gobierno nacional determinará criterios de extensión de las zonas donde funcionarán los EGES, monto de inversión, generación de empleo, dotación de servicios o combinación de los anteriores factores, la necesidad estratégica de mejorar los niveles de servicio de comercio exterior y logístico así como las condiciones económicas y sociales de las regiones en donde se pretendan establecer.

Artículo 3°. *Operadores de los EGES.* Los EGES serán operados por las sociedades que para el efecto cree el Presidente de la República, en ejercicio de las precisas facultades extraordinarias que se confieren mediante la presente ley y tendrán por objeto promover, desarrollar, dirigir y facilitar las actividades que se realicen al interior de las zonas donde funcionan los EGES, así como calificar a sus usuarios. En la forma de calificación de los usuarios, se tendrán en cuenta los principios de transparencia, publicidad y deber de objetividad.

Estas sociedades se registrarán por las normas del derecho privado y en su conformación se autoriza vincular como socios personas jurídicas de derecho público del orden nacional, así como podrán participar personas jurídicas de derecho público de los órdenes regional, departamental, municipal o distrital y/o personas jurídicas de derecho privado.

Dichas sociedades tendrán las potestades, estímulos y beneficios legales y fiscales a que alude la presente ley, en las condiciones que se determinen en el reglamento que expida el Gobierno nacional.

Artículo 4°. *Colaboración y coordinación.* El Gobierno nacional concertará con las autoridades territoriales su participación en el establecimiento de los EGES, así como las revisiones a los Planes de Ordenamiento Territorial que se requieran. Para este efecto, las autoridades de las entidades territoriales colaborarán y participarán en la ejecución de las intervenciones urbanas que se requieran para el establecimiento de los EGES.

Parágrafo. Para efectos de este artículo, las sociedades operadoras de los EGES suscribirán con otras personas jurídicas de derecho público, de cualquier nivel de Gobierno, convenios de colaboración y coordinación en los que se establezcan las responsabilidades que cada parte asume en la intervención de desarrollo urbano que viabilice el establecimiento de los EGES.

Artículo 5°. *Declaratoria de utilidad pública.* Se declara de interés público la adquisición de los predios de propiedad privada necesarios para establecer los EGES, así como los planes, los proyectos y las obras de infraestructura asociados o necesarios para el desarrollo y operación de los EGES.

El Gobierno nacional aplicará la calificación de utilidad pública o interés social, de manera particular y concreta a las zonas o terrenos necesarios para la ubicación, ejecución y/o desarrollo de los proyectos y obras para la implementación y operación de los EGES, así como para el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, ampliación, rehabilitación o mejora. El Gobierno nacional reglamentará la materia, sin perjuicio de lo establecido en los planes de ordenamiento territorial, municipales o distritales.

Artículo 6°. *Potestades legales.* Las sociedades de naturaleza pública, operadoras de los EGES, podrán adelantar los procedimientos administrativos o judiciales de expropiación de los bienes y terrenos que se encuentren dentro del área a la cual el Gobierno nacional hubiera aplicado la calificación de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política y siguiendo para el efecto los procedimientos previstos en Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y las demás disposiciones legales vigentes, o las normas que las modifiquen o sustituyan.

Artículo 7°. *Régimen fiscal, aduanero y condiciones laborales especiales.* Las sociedades operadoras de los EGES que cree el Gobierno nacional en desarrollo de las facultades extraordinarias previstas en la presente ley y los usuarios en cualquier modalidad de los EGES dispondrán, en las condiciones que determine el Gobierno nacional, de los beneficios y estímulos a que aluden los artículos 15 y 16, excluyendo el inciso 1° del numeral 1 del literal a, de la Ley 677 de 2001, o las normas que las modifiquen o sustituyan, en cuanto ellos resulten aplicables.

Artículo 8°. *Facultades extraordinarias.* De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para crear sociedades en cualquiera de sus modalidades de la rama ejecutiva del orden nacional, estableciendo su estructura orgánica, régimen jurídico y laboral, que se requieran para desarrollar, operar, administrar y promocionar los Entes Gestores para el Desarrollo Económico y Social (EGES), y cumplir el objeto señalado en la presente ley.

Artículo 9°. *Operaciones presupuestales.* Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales requeridas para la cumplida ejecución de la presente ley, en particular para la conformación patrimonial de las sociedades que se conformen en virtud de las facultades otorgadas por esta ley.

El Gobierno nacional destinará los recursos de las utilidades de las sociedades operadoras de los EGES, para contribuir al mejoramiento de los niveles de servicios de

comercio exterior y logístico, para fomentar la inversión nacional y extranjera en las zonas y para mejorar las condiciones económicas y sociales de las regiones donde se establezcan.

Artículo 10. Corresponde al Gobierno nacional definir los mecanismos orientados a compartir con las comunidades más vulnerables de los municipios donde se desarrollan los EGES, los beneficios de su establecimiento.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN  
FORMATO PDF**

Bogotá, D. C., octubre 24 de 2014

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentada por el honorable Senador Mauricio Lizcano Arango, al **Proyecto de ley número 91 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se dictan normas en relación con las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones*, para su publicación en la ***Gaceta del Congreso***.

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN  
FORMATO PDF**

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se dictan normas en relación con las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social*; ZIDES. Las ZIDES son las áreas geográficas ubicadas y delimitadas dentro del territorio nacional, destinadas al desarrollo de servicios y actividades logísticas, industriales, empresariales, agroindustriales y sociales. Tendrán como finalidad contribuir al mejoramiento de los niveles de servicio de comercio exterior, competitividad y productividad del país a través del fomento de la inversión nacional y extranjera, el desarrollo de la infraestructura necesaria y el mejoramiento de las condiciones sociales de las regiones en donde se establezcan.

Las ZIDES serán plataformas de desarrollo regional que integrarán, articularán y consolidarán, en un territorio determinado, instrumentos y actividades que mejoren la competitividad del país y faciliten el desarrollo de la política de comercio exterior, tales como infraestructuras logísticas especializadas ¿ILE; parques industriales; zonas económicas especiales de exportación ¿ZEEE; centros de carga; actividades de valor agregado para el comercio nacional e internacional; zonas educativas para la formación de capital humano; zonas francas; industrias; puertos y centros de transporte terrestre, marítimo, fluvial o aéreo; zonas de actividades logísticas; empresas de transporte; centros de distribución de mercancías; plantas de ensamblaje y, en general, todas aquellas actividades, servicios o infraestructura conexas o relacionadas que faciliten o fortalezcan la política de comercio exterior del país, así como el buen funcionamiento de las actividades señaladas.

Parágrafo. Las condiciones y requisitos para establecer una ZIDES, referentes a su conformación, acceso, funcionamiento y los tipos de usuarios que podrán ubicarse en la misma y obtener los beneficios previstos en el artículo 6° de la presente ley, serán determinadas por el Gobierno nacional mediante reglamento.

Para establecer las condiciones de conformación, el Gobierno nacional determinará criterios de extensión de las ZIDES, monto de inversión, generación de empleo, dotación de servicios o combinación de los anteriores factores, entre otros.

Artículo 2°. *Operadores de las ZIDES.* Las ZIDES serán operadas por las sociedades que para el efecto cree el Presidente de la República, en ejercicio de las precisas facultades extraordinarias que se confieren mediante la presente ley y tendrán por objeto promover, desarrollar, dirigir, y facilitar las actividades que se realicen al interior de las ZIDES, así como calificar a sus usuarios.

Estas sociedades, se regirán por las normas del derecho privado y en su conformación se autoriza vincular como socios personas jurídicas de derecho público del orden nacional, así como podrán participar personas jurídicas de derecho público del orden regional, departamental, municipal o distrital y/o personas jurídicas de derecho privado.

Dichas sociedades tendrán las potestades, estímulos y beneficios legales y fiscales a que alude la presente ley, en las condiciones que se determinen en el reglamento que expida el Gobierno nacional.

Artículo 3°. *Colaboración y coordinación.* Las autoridades de las entidades territoriales colaborarán y participarán en la ejecución de las intervenciones urbanas que se requieran para el establecimiento de las ZIDES. Para este efecto, las sociedades operadoras de las ZIDES suscribirán con otras personas jurídicas de derecho público, de cualquier nivel de gobierno, convenios de colaboración y coordinación en los que se establezcan las responsabilidades que cada parte asume en la intervención de desarrollo urbano que viabilice el establecimiento de las ZIDES.

Artículo 4°. *Declaratoria de utilidad pública.* Se declara de interés público la adquisición de los predios de propiedad privada necesarios para establecer las ZIDES, así como los planes, los proyectos y las obras de infraestructura asociados o necesarios para el desarrollo y operación de las ZIDES.

El Gobierno nacional aplicará la calificación de utilidad pública o interés social, de manera particular y concreta a las zonas o terrenos necesarios para la ubicación, ejecución y/o desarrollo de los proyectos y obras para la implementación y operación de las ZIDES, así como para el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, ampliación, rehabilitación o mejora. El Gobierno nacional reglamentará la materia, sin perjuicio de lo establecido en los planes de ordenamiento territorial municipales o distritales.

Artículo 5°. *Potestades legales.* Las sociedades públicas operadoras de las ZIDES podrán adelantar los procedimientos administrativos o judiciales de expropiación de los bienes y terrenos que se encuentren dentro del área a la cual el Gobierno nacional hubiera aplicado la calificación de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política y siguiendo para el efecto los procedimientos previstos en Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y las demás disposiciones legales vigentes, o las normas que las modifiquen o sustituyan.

Artículo 6°. *Régimen fiscal, aduanero y condiciones laborales especiales.* Las sociedades operadoras de las ZIDES que cree el Gobierno nacional en desarrollo de las facultades extraordinarias previstas en la presente ley y los usuarios en cualquier modalidad de las ZIDES, dispondrán, en las condiciones que determine el Gobierno nacional, de los beneficios y estímulos a que aluden los artículos 15 y 16, excluyendo el inciso 1° del numeral 1 del literal a, de la Ley 677 de 2001, o las normas que las modifiquen o sustituyan, en cuanto ellos resulten aplicables.

Artículo 7°. *Facultades extraordinarias.* De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para crear sociedades en cualquiera de sus modalidades de la rama ejecutiva del orden nacional; estableciendo su estructura orgánica, régimen jurídico y laboral, que se requieran para desarrollar, operar, administrar y promocionar las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social ¿ ZIDES¿, y cumplir el objeto señalado en la presente ley.

Artículo 8°. *Operaciones presupuestales.* Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales requeridas para la cumplida ejecución de la presente ley, en particular para la conformación patrimonial de las sociedades que se conformen en virtud de las facultades otorgadas por esta ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

## COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

### SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día veintisiete (27) de mayo del año dos mil catorce (2014), según consta en el Acta número 18 de esa fecha.

### **CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

[1][1] Con esta ponencia se propone el cambio del nombre de Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (ZIDES) por Ente Gestor para el Desarrollo Económico y Social (EGES).

[2][2] Ídem.

[3][3] Programa de Gobierno Antioquia La Más Educada.

[4][4] DNP, Comisión Tripartita. Plan Estratégico Región Urabá ¿ Darién. 2007.

[5][5] Ídem.

- [6][6] Programa de Gobierno ¿Antioquia, la Más Educada¿. Línea 6 ¿ p. 3.
- [7][7] Dapard. Registro Único de Población Desplazada y Sistema de Información de Población Desplazada. Diciembre 2011.
- [8][8] Programa de Gobierno ¿Antioquia, la Más Educada¿.
- [9][9] DAP. Anuario Estadístico de Antioquia. 2010.
- [10][10] El índice de condiciones de vida refleja el nivel de bienestar de la población a través de 16 variables relacionadas con la vivienda, el acceso a servicios públicos, el capital humano y la seguridad social del hogar, entre otros.
- [11][11] Comisión Tripartita. Indicadores de Calidad de Vida. 2009.
- [12][12] DAP. Anuario Estadístico de Antioquia 2010. Capítulo 14, Indicadores.
- [13][13] Idem.
- [14][14] Comisión Tripartita. Indicadores de calidad de vida. 2009.
- [15][15] Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia. Diagnóstico de Salud. 2010 y DAP. Anuario Estadístico de Antioquia. 2010.
- [16][16] Ídem.
- [17][17] Ídem.
- [18][18] Comisión Tripartita. Indicadores de Calidad de Vida. 2009.
- [19][19] Planeación Departamental. Citado por Secretaría Secc ional de Salud y Protección Social de Antioquia. Diagnóstico de Salud. 2010.
- [20][20] Ídem y DAP. Anuario Estadístico de Antioquia. 2010.
- [21][21] Ibídem.
- [22][22] Artículo adicionado y modificado en el numeral 10 de esta ponencia ¿pliego de modificaciones¿.
- [23][23] Artículos 1º, 2º y 3º del Pliego de modificaciones de la ponencia.
- [24][24] Con esta ponencia se propone el cambio del nombre de Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (ZIDES), por Ente Gestor para el Desarrollo Económico y Social (EGES).
- [25][25] Artículo modificado en el numeral 10 de la ponencia ¿ Pliego de Modificaciones.
- [26][26] En la modificación del texto propuesto para segundo debate artículo 7.º
- [27][27] Con esta ponencia se propone el cambio del nombre de Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (ZIDES) por Ente Gestor para el Desarrollo Económico y Social (EGES).