



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 636

Bogotá, D. C., lunes 19 de septiembre de 2005

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 141 DE 2005 CAMARA

por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Zona Franca

Artículo 1°. La Zona Franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

Artículo 2°. La Zona Franca tiene como finalidad:

1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.
2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.
3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.
4. Promover la generación de economías de escala.
5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.

Artículo 3°. Son usuarios de Zona Franca, los Usuarios Operadores, los Usuarios Industriales de Bienes, los Usuarios Industriales de Servicios y los Usuarios Comerciales.

El Usuario Operador es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a sus usuarios.

El Usuario Industrial de Bienes es la persona jurídica autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados exclusivamente en una o varias Zonas Francas.

El Usuario Industrial de Servicios es la persona jurídica autorizada para desarrollar, exclusivamente, en una o varias Zonas Francas, entre otras, las siguientes actividades:

1. Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación.

2. Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos.

3. Investigación científica y tecnológica.

4. Asistencia médica, odontológica y en general de salud.

5. Turismo.

6. Reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes.

7. Soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria;

8. Auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares.

El Usuario Comercial es la persona jurídica autorizada para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en una o varias Zonas Francas.

Artículo 4°. Para la reglamentación del presente capítulo, el Gobierno Nacional deberá:

1. Determinar lo relativo a la autorización y funcionamiento de Zonas Francas Permanentes o Transitorias.
2. Establecer controles para evitar que los bienes almacenados o producidos en Zona Franca ingresen al territorio aduanero nacional sin el cumplimiento de las disposiciones legales.
3. Determinar las condiciones con arreglo a las cuales los bienes fabricados o almacenados en Zona Franca, pueden introducirse al territorio aduanero nacional.
4. Fijar las normas que regulen el ingreso temporal a territorio aduanero nacional o de este a una Zona Franca, de materias primas, insumos y bienes intermedios para procesos industriales complementarios, y partes, piezas y equipos para su reparación y mantenimiento.
5. Establecer los requisitos y términos dentro de los cuales los usuarios autorizados a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, deban adecuarse a lo previsto en este capítulo.

Artículo 5°. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 240-1. *Tarifa para usuarios de Zona Franca.* Fijase a partir del 1° de enero de 2007, en un veinticinco por ciento (25%) la tarifa única sobre la renta gravable de los usuarios de Zona Franca. La aplicación de esta tarifa excluye la utilización de cualquier beneficio previsto en el Estatuto Tributario o en leyes especiales referentes a deducciones, rentas exentas o descuentos tributarios.

Parágrafo. La tarifa aplicable a los usuarios comerciales de Zona Franca será la general del impuesto sobre la renta”.

Artículo 6°. Adiciónase al numeral primero (1°) del artículo 49 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

“A partir del primero de enero de 2007, los usuarios de Zona Franca, excepto los usuarios comerciales, tomarán el impuesto de renta antes de los descuentos tributarios, y el de ganancias ocasionales a su cargo que figure en la liquidación privada del respectivo año gravable y lo dividirán por 2.5. La suma resultante se multiplicará por 7.5”.

Artículo 7°. Adiciónase el artículo 481 del Estatuto Tributario con el siguiente literal:

“f) Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios”.

CAPITULO II

Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER

Artículo 8°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, denominanse Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER, las Zonas Especiales Económicas de Exportación establecidas en las áreas metropolitanas de Buenaventura, en el departamento del Valle del Cauca; Cúcuta en el departamento de Norte de Santander; Valledupar, en el departamento del Cesar; e Ipiales y Tumaco en el departamento de Nariño.

Artículo 9°. Las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER, tienen por finalidad la promoción, desarrollo y ejecución de procesos de producción de bienes y servicios, mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado en la forma de nuevas inversiones que impulsen el desarrollo económico y social de la Zona.

Parágrafo. De conformidad con lo establecido en el presente artículo, modifícanse en lo pertinente los artículos 1°, 2° y 4° de la Ley 677 de 2001.

Artículo 10. Las normas tributarias establecidas en la presente ley, serán aplicables a los usuarios de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER.

Artículo 11. Los proyectos que hayan sido admitidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, a las Zonas Especiales Económicas de Exportación, deberán adecuarse a lo dispuesto en este capítulo, dentro de los plazos y con los requisitos que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

CAPITULO III

Vigencia y derogatorias

Artículo 12. Los Usuarios Operadores de las Zonas Francas, así como los Usuarios Industriales de Servicios, que hayan sido calificados como tales por la autoridad competente con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, mantendrán la exención del impuesto sobre la renta y complementarios, sobre los ingresos que obtengan en desarrollo de las actividades que se les autorizó ejercer dentro de la respectiva Zona, mientras la respectiva resolución esté vigente.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 109 de 1985, los artículos 6° de la Ley 7ª de 1991 y 45 de la Ley 768 de 2002, el inciso final del artículo 5°, el numeral 5 del artículo 7°, la expresión “*volumen de exportaciones*” del numeral 2 del artículo 10, el numeral 1 del literal a) y el literal b) del artículo 16 de la Ley 677 de 2001, los artículos 212, 213, parágrafos 3° y 4° de los artículos 245, 319, 320, 321, 321-1, 322, 328 del Estatuto Tributario y la expresión “durante los años 2003, 2004 y 2005” del artículo 485-2 del Estatuto Tributario la cual se reemplaza por la expresión “hasta el año 2007 inclusive”.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Jorge Humberto Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla B.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República, dota al país de instrumentos de promoción empresarial que cumplen con dos objetivos fundamentales: De un lado, nos permite competir en la atracción de la inversión extranjera con los demás países de la región que han desarrollado eficaces Zonas Francas¹, mientras que desarrolla los compromisos internacionales adquiridos por Colombia ante la Organización Mundial del Comercio².

De manera fundamental, este proyecto de ley procura que las Zonas Francas y las redefinidas Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional constituyan polos de desarrollo, con base en el establecimiento de procesos industriales o comerciales altamente productivos y competitivos, dentro de unas condiciones avanzadas de tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales.

Con estas razones, el proyecto de ley que se pone a consideración del honorable Congreso de la República desarrolla dos instrumentos, cada uno en dos capítulos diferentes. Esta exposición de motivos se ocupará de cada uno de ellos de manera separada. En primer lugar, las Zonas Francas y seguidamente las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER.

1. ZONAS FRANCAS

a) Antecedentes

Inicialmente, las zonas francas o zonas de ingreso franco con base en la ficción de su extraterritorialidad aduanera, permitieron el almacenamiento de mercancías de distintos orígenes sin el pago de tributos aduaneros, para ser redistribuidas o comercializadas, y se convirtieron rápidamente en un instrumento exitoso de facilitación del comercio internacional. Por tal motivo, se ubicaron en inmediaciones de los puertos marítimos, los aeropuertos o sitios geográficos estratégicos para distribución logística.

En Colombia, la Ley 105 de 1958 las creó como establecimientos públicos nacionales, adscritos al Ministerio de Fomento, existente por esa época y, al igual que en el resto del mundo, en su fase inicial estuvieron dirigidas a agilizar y simplificar las importaciones.

Dentro de este esquema de carácter público –que funcionó hasta mediados de 1994–, se crearon seis Zonas Francas, a saber: Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Cali, Cúcuta y Buenaventura. La primera, Barranquilla, inició actividades en 1958 y las demás en la década de los años setenta.

Posteriormente, la Ley 109 de 1985 les modificó el marco legal, definiendo las actividades permitidas y el porcentaje mínimo de ventas a mercados externos, y eliminando las exenciones de impuestos municipales.

A partir del 1° de julio de 1994, con fundamento en la Ley 7ª de 1991 que permitió la privatización de dichos establecimientos públicos y autorizó la constitución de Zonas Francas de carácter privado, (considerando que aquellos no arrojaron los resultados esperados en materia de generación de divisas y empleo, crecimiento de las exportaciones y atracción de inversión extranjera) se autorizó su administración por sociedades particulares a las cuales se dieron en arrendamiento los respectivos terrenos de propiedad de la Nación;

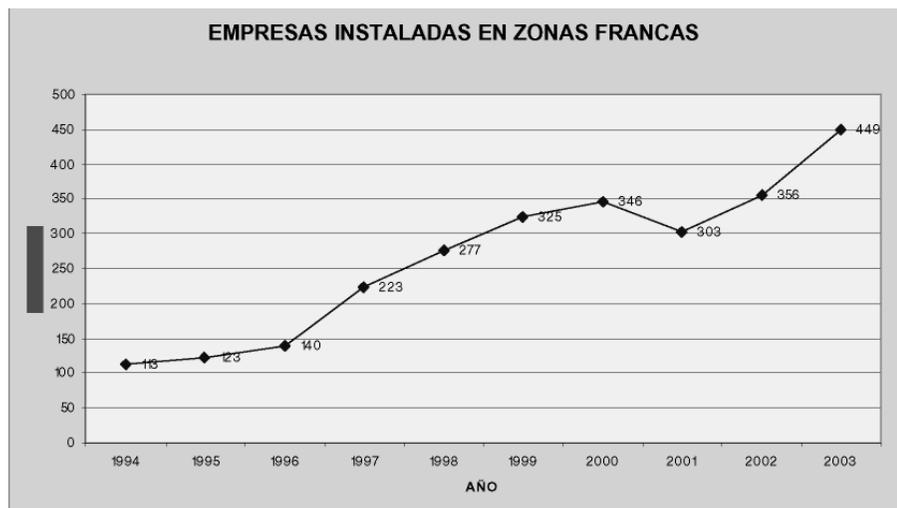
b) Las zonas francas en Colombia

A la fecha, se encuentran en funcionamiento once (11) Zonas Francas repartidas en los siguientes municipios: Barranquilla (1), Bogotá (1), Cali (1), Cartagena (2), Cúcuta (1), La Tebaida (1), Palmira (1), Santa Marta (1), Sopó (1) y Rionegro (1).

¹ Entre los países competidores de Colombia en el contexto internacional por la Inversión extranjera, es importante tener en cuenta que los países centroamericanos y del Caribe cuentan con autorización de la OMC para mantener la exención del impuesto de renta sobre exportaciones durante un mayor período que Colombia, por su grado relativo de desarrollo.

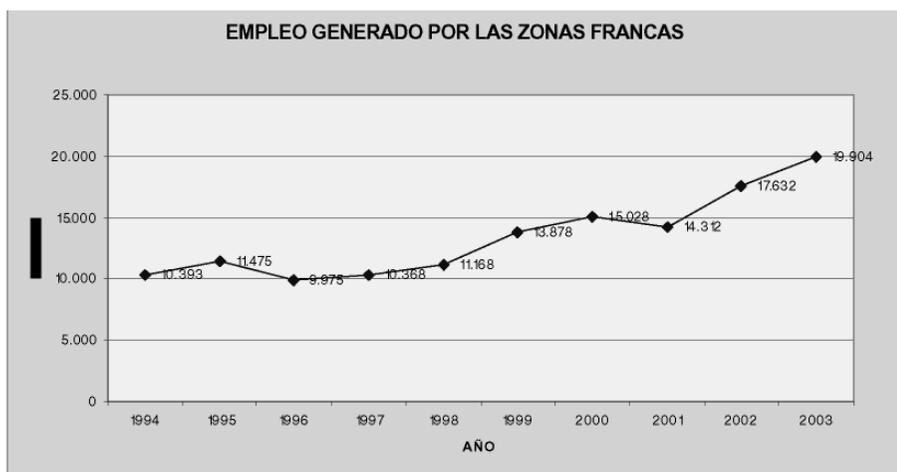
² En particular los relacionados con las subvenciones atadas al cumplimiento de metas de exportación, las cuales son catalogadas como prohibidas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, tal como se explica en el capítulo “Compromisos en el marco de la OMC” de esta exposición de motivos.

Las Zonas Francas han contribuido a la generación de empleo y el establecimiento de industrias en las áreas donde se ubican. Generan 23.131 empleos directos y más de sesenta mil indirectos; el número de empresas instaladas asciende a 449, con un número de 220 empresas creadas en el lapso de 9 años, lo que significa una tasa de crecimiento cercana al 14% promedio anual³.



(Fuente Ministerio de Comercio Industria y Turismo).

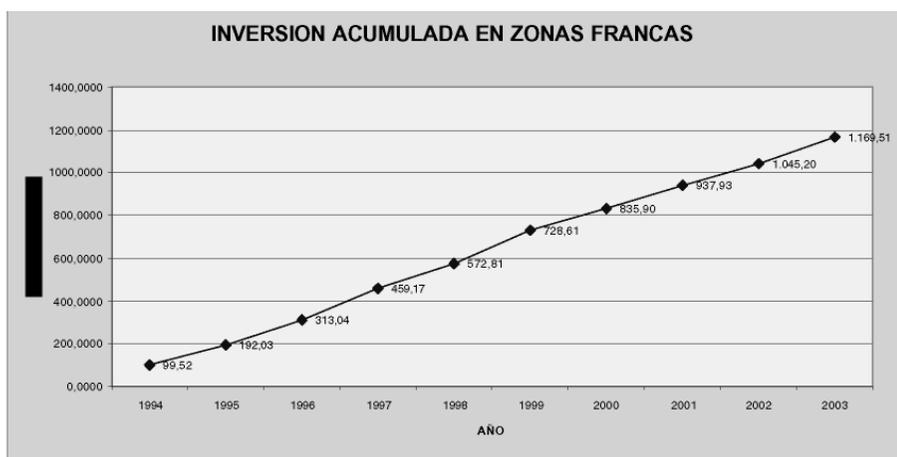
En cuanto a empleos generados a través del tiempo de existencia de las Zonas Francas, las cifras se muestran a continuación:



(Fuente: Usuarios Operadores de las Zonas Francas).

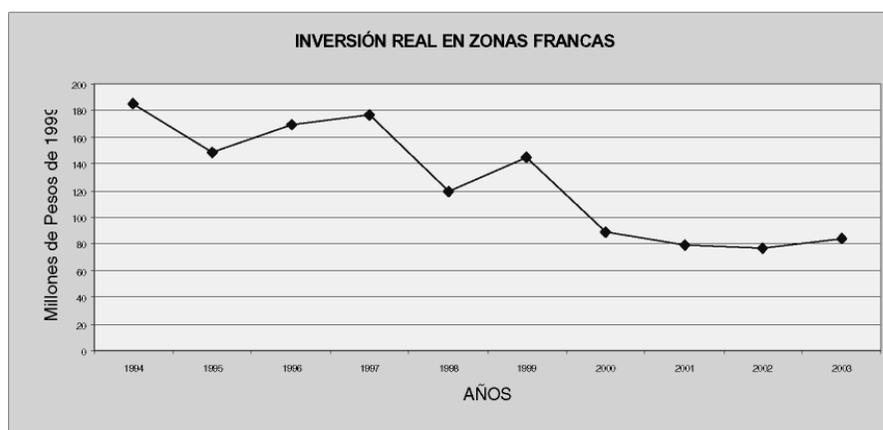
De esta forma, se observa un crecimiento en la mano de obra contratada en cerca de 9,500 nuevos puestos de trabajo entre los años 1994 y 2003, lo que significa un crecimiento cercano al 8% promedio anual, contribuyendo de manera favorable en la reducción del índice de desempleo.

Los usuarios instalados en Zonas Francas han realizado inversiones que alcanzan un total acumulado de mil ciento sesenta y nueve millones de dólares a precios corrientes (USD 1.169), tal y como se refleja en el gráfico que se presenta a continuación⁴:



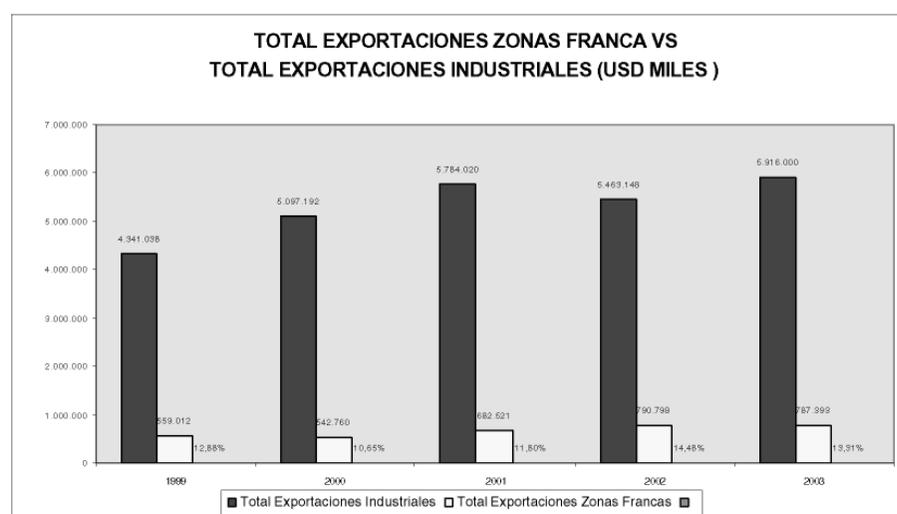
(Fuente: Usuarios Operadores de las Zonas Francas)

No obstante, es de anotar que en términos reales la inversión anual ha descendido a una tasa promedio del 6.3%, principalmente por la pérdida de seguridad jurídica del instrumento, problema que este proyecto de ley pretende solucionar.



(Fuente: Usuarios Operadores de las Zonas Francas)

Otro factor importante en cuanto al desempeño de las Zonas Francas, es la participación de las exportaciones generadas frente al total de las exportaciones industriales del país, cuyos valores y porcentajes se muestran a continuación:



(Fuente Ministerio de Comercio Industria y turismo)

Es de destacar también que las exportaciones industriales de las Zonas Francas han crecido a una tasa mayor que las exportaciones totales de ese mismo sector. En efecto, mientras las exportaciones industriales de las Zonas Francas crecieron a una tasa promedio anual del 9.57%, las totales lo hicieron a un ritmo anual del 8.41%; este hecho permitió a las exportaciones industriales de las Zonas Francas ganar cerca de dos puntos porcentuales de participación en las exportaciones totales de origen industrial;

c) La competencia del hemisferio

La gran mayoría de los incentivos y los servicios que se ofrecen en las zonas francas de la región son similares, pues los países compiten intensamente en la atracción de nuevas fuentes de empleo y oportunidades. Es precisamente esa fuerte competencia la que ha sofisticado el mecanismo de las Zonas Francas en los últimos años.

Factores como la reducción de trámites, disminución de costos, ubicación geográfica, así como el fortalecimiento institucional del instrumento, han permitido que en Centro América y el Caribe, cerca de cien (100) Zonas Francas (de las dos mil que hay en el mundo), sean el principal motor en la creación de 500.000 empleos directos, mediante el establecimiento de una moderna estructura para la recepción de inversión extranjera.

El desarrollo de estas Zonas Francas, ha incidido de manera decisiva en la generación de divisas y de valor agregado, tanto en el sector textil-confección (cuyas ventas externas se acercan a los diez mil millones de dólares al año), como en las áreas de electrónica, productos farmacéuticos y servicios de telecomunicaciones, generando importantes incrementos en el PIB y disminución de las tasas de desempleo.

El mecanismo de Zona Franca fue decisivo para la atracción tanto de la empresa INTEL a Costa Rica, como de otros mil proyectos nuevos a la región, que han incidido en un salto significativo en la calidad de vida y cambio de vocación comercial de nuestros vecinos del centro del hemisferio.

³ Todos los datos con corte a 31 de diciembre de 2003.

⁴ Ibid.

En el Caribe y Centro América los principales beneficios de las Zonas Francas son:

Tipo de beneficio (exención)	Alcance del beneficio
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	Usuarios operadores, desarrolladores, industriales de bienes, servicios y comerciales Reinversión de utilidades Exención extensiva a los socios
TRIBUTOS ADUANEROS	Bienes de capital, materias primas y repuestos Combustibles y lubricantesAutobuses y camiones
IMPUESTO A LAS VENTAS	Importación de bienes de capital, materias primas y repuestosCompras en el mercado local de bienes y servicios Servicios Públicos
OTRAS EXENCIONES	Sobre las transacciones de inmuebles en zona franca: Impuestos sobre capital y activos netos Impuesto de remesas, Impuestos municipales Impuesto de timbre, Impuesto de construcción y contratos de préstamos, registro y traspasos, Impuestos consulares Impuestos de patentes Impuestos para la constitución de sociedades

Algunos de estos países cuentan con otros beneficios, como son:

País	Beneficios
Costa Rica	Exención de impuesto sobre patrimonio Exención de impuestos municipales Exención de impuestos sobre la maquinaria y materias primas Otorgamiento del régimen fuera de las zonas francas Exención de todo tributo asociado con la exportación y reexportación
El Salvador	Exención de impuestos municipales Exención de impuestos sobre maquinaria y equipo Exoneración de derechos de internación
Guatemala	Exoneración de IVA en operaciones que no son de importación Exoneración del impuesto único sobre inmuebles Exoneración de tributos aduaneros para la importación y consumo de fuel oil, búnker, gas butano y propano
Honduras	Exoneración de derechos de internación Exoneración del impuesto general de venta en operaciones que no son de importación Exoneración de impuestos municipales
Nicaragua	Exención total del impuesto selectivo de consumo Devolución del impuesto general de valor Exención de impuestos municipales Exención de aranceles sobre equipos de transporte Exención del pago de impuestos sobre la enajenación de inmuebles Exención de impuesto de timbres e impuestos por constitución, transformación, fusión y reforma de sociedad
Panamá	Exoneración total de impuestos sobre el capital o activos de la empresa Exoneración del impuesto de transferencia de bienes inmuebles
República Dominicana	Exención de impuestos de construcción, contratos de préstamos, registro y traspaso Exención del pago de impuestos sobre la constitución de sociedades Exención del pago de impuestos municipales Exención de impuestos de patentes Exención de derechos consulares

2. ZONAS DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL, ZEDER

a) Antecedentes

Mediante la Ley 677 de 2001, el Congreso de la República creó las Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEE), con el fin único de generar nuevas inversiones para fortalecer las exportaciones nacionales, a través de la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado y estimulen y faciliten la exportación de bienes y servicios producidos en los municipios de: Tumaco, Buenaventura, Ipiales, Cúcuta y Valledupar, dadas sus condiciones de ubicación y especiales necesidades de desarrollo.

El literal a) del artículo 16 de la citada ley, establece los proyectos industriales calificados como elegibles en estas zonas, tendrán un régimen fiscal equivalente al de los usuarios industriales de bienes o de servicios de las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios.

Según esto, para estos proyectos constituye renta exenta del impuesto sobre la renta y complementarios, la parte proporcional de los ingresos obtenidos por ventas a mercados externos; los pagos, abonos en cuenta y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos, no están sometidos a retención en la fuente ni causan impuesto sobre la renta y remesas, siempre y cuando dichos pagos estén directa y exclusivamente vinculados a las actividades industriales que desarrollen las sociedades constituidas para la ejecución de estos proyectos; y, en materia aduanera, tendrán exención total de tributos aduaneros;

b) Las ZEDER en Colombia

El desmonte de las exenciones de los impuestos de renta y complementarios y de remesas para los usuarios industriales de bienes de las zonas francas, establecido por el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 a partir del 31 de diciembre de 2006, cobijó las exenciones equivalentes establecidas por el numeral 1º del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001, a favor de los proyectos industriales admitidos a las Zonas Especiales Económicas de Exportación.

A la fecha se han presentado cinco (5) proyectos para acceder a los beneficios de las ZEEE, de los cuales dos (2) han sido declarados elegibles y se encuentran en proceso de suscripción de los respectivos contratos de admisión a las Zonas de Buenaventura e Ipiales. Estos proyectos contienen compromisos de inversión que superan los 3,3 millones de pesos y una expectativa de 71 nuevos empleos directos en los próximos años;

c) La competencia

Países como China, Corea, Taiwán, Panamá y México, entre otros, han creado zonas económicas en las que implementaron un régimen especial para atraer la inversión tanto de capital extranjero como nacional. Los resultados de estas políticas se han materializado en un incremento del producto interno bruto, del nivel de empleo y de la oferta de productos, tanto para el mercado local como para los mercados internacionales.

En efecto, en el caso de las Zonas de Guangdong, Fujian, Shanghai y Jiangsu en China, entre 1979 y 1995, atrajeron 128.1 millones de dólares americanos en inversión extranjera directa y tuvieron la tasa de crecimiento del PIB más alta que el promedio del país.

Es de anotar, que el enfoque de estas zonas ha sido primordialmente la generación de desarrollo local y nacional, sin importar el destino de los productos que se fabriquen en el marco de esas condiciones especiales.

Con base en esta experiencia, el Gobierno Nacional está impulsando en Colombia las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional.

COMPROMISOS EN EL MARCO DE LA OMC

En este punto es importante realizar una consideración sobre la situación actual de Colombia frente a sus compromisos en la Organización Mundial del Comercio, OMC, relacionados con los instrumentos descritos.

Mediante la Ley 170 de diciembre 15 de 1994, el honorable Congreso de la República aprobó el Acuerdo por el que se establece la Organización

Mundial del Comercio, OMC, dentro de la cual, con el fin de lograr un comercio equitativo, los 144 países miembros acordaron desmontar gradualmente las subvenciones a las exportaciones de productos industriales. Colombia gozó de un periodo de gracia de ocho años a partir de la entrada en vigor del Tratado de la OMC, para el desmonte de estos subsidios, el cual expiró en 2003.

Este plazo fue prorrogado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, hasta diciembre 31 de 2006⁵.

Para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos ante la Organización Mundial del Comercio, OMC, Colombia, a través del honorable Congreso de la República, desmontó a partir del 31 de diciembre del año 2006, mediante el artículo 69 de la Ley 863 de 2003, las exenciones de los impuestos de renta y complementarios y de remesas establecidas en los artículos 15 de la Ley 109 de 1985 y 213 y 322, literal m) del Estatuto Tributario, a favor de los Usuarios Industriales de Bienes de las Zonas Francas. Dicho desmonte cobijó las exenciones equivalentes, establecidas por el numeral 1° del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001, a favor de los proyectos industriales admitidos a las Zonas Especiales Económicas de Exportación.

Teniendo en cuenta estas restricciones de la institucionalidad internacional del Comercio Exterior de Colombia, el Gobierno Nacional propone mediante este proyecto de ley, redefinir la finalidad de las Zonas Francas y de las Zonas Especiales Económicas de Exportación, de manera que no se ponga al país en situación de incumplimiento frente a sus socios comerciales internacionales, pero asegurando que se pueda contar con estos instrumentos para la creación de empleo, la captación de nuevas inversiones de capital y la promoción de la competitividad de las regiones donde se establezcan, con base en un tratamiento tributario especial en materia de impuestos sobre la renta y valor agregado.

CONTENIDO DE LA LEY

El primer capítulo del proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República, corresponde a las Zonas Francas.

Los artículos 1° al 4 establecen la institucionalidad de las Zonas Francas, con el objeto de establecer un marco jurídico claro y estable, acorde con los parámetros internacionales sobre estos instrumentos. Estas normas se proponen dada la importancia que tienen las zonas francas en la atracción de inversión, con el propósito de dotarlas de regulación segura y confiable acorde con la brindada a los inversionistas por países Centroamericanos y del Caribe.

La definición de la institución (artículo 1°), contiene todos sus elementos esenciales, de acuerdo con el desarrollo internación de la misma, a saber: la delimitación de una zona geográfica, el desarrollo de las actividades industriales de bienes y servicios o actividades comerciales y el tratamiento especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

El artículo 2° establece las finalidades de las Zonas Francas, lo cual es un elemento fundamental tanto para los usuarios de las mismas como para el Estado en su actividad. Con este artículo, se propone incluir en una ley de la República, la necesaria unión que debe haber entre los objetivos del inversionista privado en su actividad comercial, que incluyen el lucro de la empresa que se propone realizar en la Zona Franca, con los objetivos estatales de desarrollo general y de crecimiento económico.

El artículo 3° define las personas que van a ser usuarios de Zonas Francas, dividiéndolos en cuatro grupos: los Usuarios Operadores, los Usuarios Industriales de Bienes, los Usuarios Industriales de Servicios y los Usuarios Comerciales. La definición clara de las personas que tienen acceso a los servicios de las Zonas Francas y que, en general, tienen la posibilidad de participar de los beneficios de este instrumento, hace parte del marco general de aplicación de la ley y delimita su alcance.

Se diferencian los Usuarios Operadores, como las personas jurídicas autorizadas para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar

una o varias Zonas Francas, así como para calificar a sus usuarios, del resto de usuarios.

Los otros usuarios se clasifican dependiendo de la actividad que desarrollen. Por un lado, están quienes están autorizados para desarrollar alguna actividad de producción, transformación o ensamble de bienes, mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados. Estos son los Usuarios Industriales de Bienes.

Por su parte, los Usuarios Industriales de Servicios, son las personas jurídicas autorizadas para desarrollar actividades que impliquen la prestación de algunos servicios, que a título de ejemplo trae la ley, como son los de logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación, telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos, y otros que establece el mismo artículo.

Finalmente, el artículo define a los Usuarios Comerciales, como las personas jurídicas autorizadas para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en una o varias Zonas Francas.

El artículo 4° del proyecto es fundamental para dar seguridad jurídica a los Usuarios de las Zonas Francas como al público en general, pues en él se señalan los parámetros para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, en lo relacionado con esta institución. Estas directrices incluyen la necesidad de que el reglamento del Gobierno contemple la determinación a lo relativo a la autorización y funcionamiento de Zonas Francas Permanentes o Transitorias, los controles para evitar que los bienes almacenados o producidos en Zona Franca ingresen al territorio aduanero nacional sin el cumplimiento de las disposiciones legales, la determinación de las condiciones con arreglo a las cuales los bienes fabricados o almacenados en Zona Franca, pueden introducirse al territorio aduanero nacional, así como las normas que regulen el ingreso temporal a territorio aduanero nacional o de este a una Zona Franca, de materias primas, insumos y bienes intermedios para procesos industriales complementarios, y partes, piezas y equipos para su reparación y mantenimiento

Por último, este artículo señala que el Gobierno Nacional debe incluir en el reglamento los requisitos y términos dentro de los cuales los actuales usuarios deban adecuarse a la nueva concepción de las zonas francas.

En materia tributaria, teniendo en consideración la situación actual de las Zonas Francas en Colombia y su desarrollo en los países vecinos, con el propósito de atraer y estimular la inversión extranjera, incrementar la producción nacional y regular la tributación general, el capítulo propone una tarifa de impuesto sobre la renta del veinticinco por ciento (25%), para los usuarios operadores, industriales de bienes e industriales de servicios de las zonas francas.

Esta tarifa es inferior en diez (10) puntos porcentuales a la actual tarifa general de dicho impuesto, manteniendo la tributación con la tarifa general para los usuarios comerciales, dado que sus actividades no se desarrollan de manera exclusiva dentro de una o varias zonas francas. Igualmente, exceptúa a los mencionados beneficiarios de la tarifa del 25%, del impuesto de remesas, a partir del 1° de enero de 2007.

La tarifa propuesta nivela la tributación colombiana en el impuesto sobre la renta con la de otros países como Guatemala y Costa Rica, haciendo más favorable y llamativa la inversión. Ello, aunado a la

⁵ La decisión del comité fue la siguiente: “Colombia garantizará la conformidad de sus leyes y reglamentos con sus compromisos en el marco de la presente decisión. El periodo de transición para la eliminación de las subvenciones a la exportación que se describen en el párrafo 9 no se prorrogará, en ningún caso, más allá de 2006, incluido el plazo final de dos años previsto en la última frase del párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo SMC. Por consiguiente, las autoridades colombianas adoptarán las medidas apropiadas para cumplir lo dispuesto en la presente decisión. Entre tales medidas, Colombia emprenderá la reforma de su legislación no mas tarde del 30 de junio de 2003 para ponerla en conformidad con la presente decisión”.

eliminación del impuesto de remesas del siete por ciento (7%) existente para la transferencia de utilidades al exterior, hace más equitativa la obligación fiscal y permitirá acentuar el desarrollo productivo.

Además, considerando que el ordenamiento tributario establece un procedimiento especial para la determinación de la tributación de las utilidades de las sociedades a título de participaciones o dividendos de los socios y accionistas, fundamentado en la tarifa de impuesto sobre la renta que pagan las sociedades sobre dichas utilidades, el capítulo adiciona el numeral 1 del artículo 49 del Estatuto Tributario, adecuando dicho procedimiento a la nueva tarifa de impuesto sobre la renta para las personas jurídicas usuarias de zonas francas que deben repartir utilidades.

Finalmente, con el fin de dar un tratamiento integral a estas zonas de producción de bienes y servicios, el capítulo establece el mismo tratamiento fiscal de exportación, a las ventas de materias primas, partes, insumos y bienes terminados necesarios para el desarrollo del objeto social de los usuarios industriales de bienes o de servicios, que se realicen desde el territorio aduanero nacional a dichos usuarios de las zonas francas, o que se realicen entre dichos usuarios.

El gran aporte de este proyecto, radica en que se propone la introducción de una normatividad de las zonas francas que permita reproducir, en espacios seguros, un entorno estable para los inversionistas, similar al ambiente de negocios de sus países de origen, dotado de todos los servicios modernos, con neutralidad fiscal y agilidad en los trámites y procedimientos.

El segundo capítulo del proyecto de ley que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, corresponde a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER.

Como se explicó, el propósito de estas normas es ajustar la finalidad de las Zonas Especiales Económicas de Exportación a la promoción, al desarrollo y ejecución de procesos productivos de bienes y servicios, modificando de esta manera el capítulo I de la Ley 677 de 2001.

Se pretende pues, la creación en unas zonas determinadas de condiciones especiales, que favorezcan la concurrencia de nuevas inversiones de capital privado, impulsoras del desarrollo económico y social de estas zonas. Es importante tener en consideración también, que esta modificación es ajustada a los compromisos adquiridos por el país ante la OMC, tal como se expuso.

En este sentido los artículos 9° y 10 del proyecto redefinen las Zonas Especiales Económicas de Exportación establecidas en la Ley 677 de 2001, convirtiéndolas en las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER, las cuales tendrán por finalidad la promoción, desarrollo y ejecución de procesos de producción de bienes y servicios, mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado en la forma de nuevas inversiones que impulsen el desarrollo económico y social de la Zona.

El artículo 11 del proyecto, prevé la aplicación de las normas tributarias establecidas para los usuarios operadores e industriales de bienes o de servicios de las zonas francas, a los proyectos industriales de las ZEDER.

Asimismo, el proyecto trae una norma con el objeto de adecuar a las ZEDER, a los proyectos que dentro del marco de la Ley 677 de 2001 hubieren sido admitidos a la fecha de entrada en vigencia de la ley, dentro de los plazos y con los requisitos que establezca el Gobierno Nacional.

Finalmente, existen dos artículos muy importantes para este proyecto, relacionados con el tratamiento de los beneficiarios de estos mecanismos en la actualidad y la modificación de sus condiciones mediante esta ley, así como de las normas existentes en este momento y su derogatoria.

El artículo 13 del proyecto establece el mantenimiento del tratamiento tributario a los proyectos de infraestructura que hayan sido calificados como elegibles en las Zonas Especiales Económicas de Exportación y para los Usuarios Operadores de las Zonas Francas calificados como tales, con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley que se propone. El propósito de este artículo es mantener las reglas de juego para algunas

personas que ya han realizado su inversión en estas Zonas con base en las autorizaciones que el mismo Gobierno les ha otorgado y, por esta vía, demostrar el compromiso que tiene el país con el fortalecimiento de la confianza de los Inversionistas.

Por su parte, el artículo de derogatorias incluye al artículo 45 de la Ley 768 de 2002, por cuanto dentro de las actividades reguladas por el proyecto de ley, se encuentran las relacionadas con los servicios de telecomunicaciones y valor agregado. Allí también se incluye el inciso final del artículo 5° de la Ley 677 de 2001, habida consideración de que el Proyecto suprime para los proyectos industriales de las ZEDER, la obligación de exportación y no modifica la obligación de pago de los tributos aduaneros cuando se introduzcan al territorio aduanero nacional los bienes introducidos a las ZEDER, prevista en el artículo 9° de la Ley 677, ni la aplicación de la normatividad aduanera de los usuarios industriales de bienes de las zonas francas, a los usuarios de los proyectos industriales de las ZEDER, establecida en el numeral 2 del artículo 16 de esta ley.

Cabe señalar que, dentro de tal normatividad, el artículo 43 del Decreto 2233 de 1996 establece que la introducción al resto del territorio nacional, de bienes provenientes de un usuario de zona franca, es considerada como una importación y debe someterse a las normas y requisitos exigidos a las importaciones, de conformidad con la legislación aduanera vigente.

Asimismo, el artículo de derogatorias incluye la eliminación de los artículos 319, 320, 321, 321-1, 322 y 328, correspondientes al título IV del libro primero del Estatuto Tributario, en los cuales se establece el impuesto de remesas, el cual genera una carga fiscal adicional para los inversionistas, que en algunos casos resulta determinante para la decisión de Inversión de un particular en Colombia, frente a sus países vecinos y competidores por esta inversión que no la tienen, mientras que no representa una porción importante de los ingresos corrientes de la Nación.

Finalmente, se incluye dentro de este artículo una disposición que extiende la posibilidad de descontar el IVA pagado por adquirir o importar maquinaria industrial hasta el año 2007 inclusive, previsto en el artículo 485-2 del Estatuto Tributario.

CONCLUSION

Con este proyecto de ley, compatible con las normas internacionales, Colombia responde a la necesidad de efectuar ajustes a la legislación existente para canalizar hacia nuestro territorio beneficios similares a los obtenidos en Centro América y el Caribe, a través de las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER, y alcanzar mayores niveles de competitividad, disminución en la tasa de desempleo y aumento del PIB. Además, nuestro país queda con uno de los estatutos de Zonas Francas más modernos del hemisferio, con grandes posibilidades de impacto en la generación de empleo en los próximos años, a través de la atracción de nueva inversión y consolidación de la existente.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Jorge Humberto Botero.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla B.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 15 de septiembre de 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 141, con su correspondiente exposición de motivos, por los señores Ministros de Comercio y Hacienda.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 324 DE 2005 CAMARA, 020 DE 2005 SENADO

por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política”.

Bogotá, D. C., Septiembre 14 de 2005

Doctora

GINA PARODY D'ECHEONA

Presidenta Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 324 de 2005 Cámara 020 de 2005 Senado, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política”

Señora Presidenta:

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de los miembros de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, el siguiente informe de ponencia para primer debate, en segunda vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo número 324 de 2005 Cámara, 020 de 2005 Senado, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia.*

1. Antecedentes

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991 se han venido presentando diversas iniciativas que han buscado modificar la composición del Congreso de la República; propuestas encaminadas a convertir el legislativo en una corporación unicameral, como la del Senador Jimmy Chamorro, o la reducción de sus integrantes, han sido planteadas y debatidas al interior del Congreso. Así mismo, en reiteradas ocasiones se ha discutido, de manera específica, la posibilidad de fijar un límite al número de integrantes que hacen parte de la Cámara de Representantes.

2. Contenido del proyecto

El proyecto de acto legislativo modifica el artículo 176 de la Constitución Política Nacional, y pretende fijar un número determinado en la composición de la Cámara de Representantes.

Actualmente la composición de esta corporación se da mediante la elección de “dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil”.

Con la redacción de la citada norma, se entiende que la composición de la Cámara de Representantes puede variar según el número de personas que habitan en cada circunscripción territorial y por lo tanto dicha composición sería una variable que dependería siempre del censo poblacional.

Por lo anterior, el número de integrantes de este cuerpo legislativo podría llegar a ser de más de 220, según lo cálculos y proyecciones del DANE, si el Censo se realizara en el presente año y sus resultados se aplicaran para las elecciones parlamentarias previstas para el 2006.

En el artículo primero del proyecto de acto legislativo aprobado por el Congreso en la primera vuelta, se pretendía fijar un número determinado para la composición de la Cámara de Representantes, de manera que dicha corporación tuviera la misma característica del Senado de la República, es decir que el artículo 176 de la Constitución establezca número exacto de curules en la Cámara, y especificaría el número exacto de representantes de cada uno de los departamentos del país y de Bogotá, manteniendo la representación vigente.

No obstante, congelar el número de Representantes a la Cámara con base en la actual participación en esa célula de las distintas circunscripciones electorales, desconocería la realidad demográfica que se verá reflejada en la realización del censo, pues la composición actual corresponde a la distribución de la población nacional existente en 1985.

Por lo anterior, si bien se entiende la conveniencia de evitar un crecimiento geométrico de la integración de la Cámara, la solución no puede ser congelar el número de parlamentarios según la representación actual, pues ello iría en contra del propio principio de representación, en la medida en que frente a la nueva realidad censal, existirían, circunscripciones subrepresentadas y otras sobrerrepresentadas.

Por ello, en la discusión del proyecto se aceptó como una mejor fórmula el establecimiento de un número fijo de representantes por cada circunscripción y un número variable determinado en función de la distribución de la población nacional residente en cada una de las circunscripciones de acuerdo con el censo vigente anterior a cada elección.

En atención a la premura de tiempo para que el proyecto pudiera ser aprobado sin que se requiriera conciliarlo, se aceptó el texto presentado por los autores, con el compromiso tanto por parte de los parlamentarios como del Gobierno Nacional a través del Ministro del Interior, de que en la segunda vuelta se examinaría la fórmula del porcentaje en lugar de la asignación inamovible de curules por cada circunscripción.

Así, se propone mantener el criterio de representación con base en el número de habitantes de cada circunscripción, de manera que haya dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 0.83 % de la población nacional o fracción superior al 0.415 % de la población nacional que habite en ella en exceso del primer 0.83 %.

Esa cifra resulta de dividir el censo poblacional de 1985, que fue el que se tuvo en cuenta al configurar la Carta Política de 1991, de 30.062.198 habitantes, por la cifra de asignación de curules en la Cámara, de 250.000 habitantes en cada circunscripción, operación que arroja como resultado 0.8316, que es el factor que hoy refleja el porcentaje de población representado por cada parlamentario de la Cámara.

Ahora bien, con el propósito de no afectar la actual representación que en la Cámara tienen las 33 circunscripciones, se garantiza que ninguna de ellas tenga en cualquier caso un número menor de parlamentarios en esa corporación que el que actualmente posee.

Ello significa en la práctica que si la fórmula propuesta se aplicara en las subsiguientes elecciones con el censo vigente, la corporación no se vería incrementada en ninguna curul, y si la asignación de curules se hiciera con las proyecciones del DANE para población en el año 2005, la Cámara pasaría de 161 a 166 representantes elegidos por las circunscripciones departamentales y de la capital.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 2 de 2005, por lo cual la nueva redacción de esta disposición debe considerar la reforma ya efectuada al mismo por el Congreso, para que, al volver a cambiar su redacción, no se derogue lo dispuesto en la reciente reforma.

3. Proposición

Por lo anterior, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representante dar primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 324 de 2005 Cámara, 020 de 2005 Senado, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia*, con el siguiente pliego de modificaciones.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 324 DE 2005 CAMARA, 020 DE 2005 SENADO

por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial.

Cada circunscripción territorial podrá acceder a una curul adicional por cada 0.83 por ciento de la población nacional que habite en su

territorio o fracción superior al 0.415 por ciento, que exceda el 0.83 por ciento inicial.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondieron a 20 de julio de 2002.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 15 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido.

Artículo 2°. Lo dispuesto en este Acto Legislativo en relación con la conformación de la Cámara de Representantes por circunscripciones

territoriales regirá a partir de las elecciones que se celebren en el año 2010. Lo relativo a las circunscripciones especiales y a la circunscripción internacional regirá a partir de las siguientes elecciones posteriores a su vigencia.

Parágrafo transitorio. Para el período 2006-2010, cada circunscripción territorial mantendrá el mismo número de curules que le correspondió en el período 2002-2006.

Cordialmente,

Luis Fernando Velasco Chaves, Jaime Alejandro Amín Hernández, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Adalberto Jaimes Ochoa, Carlos Germán Navas Talero.

CONTENIDO

Gaceta número 636 - Lunes 19 de septiembre de 2005	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 141 de 2005 Cámara, por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión.	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate en segunda vuelta y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 324 de 2005 Cámara, 020 de 2005 Senado, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política".	7