



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA

Nombre: Olga Lucía Grajales Grajales
Fecha: 9-12-2019 Hora: 11.17 AM
Radicado: 360



Bogotá D.C., jueves, 05 de diciembre de 2019

DG

Doctora

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES

Secretaria Comisión Segunda

Honorable Cámara de Representantes

Carrera 7 # 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Código Postal 111711

Congreso de la República

Ciudad

Al responder cite este Nro.



Asunto: Respuesta a Derechos de Petición (Ley 5ª de 1992), radicados DNP 20196630625302 y 20196630629252. Proposición Nro. 005 Proyecto de Ley 231 de 2019 "Régimen especial en Municipios y Departamentos de Frontera en Colombia".

Respetada secretaria,

En atención a las peticiones del asunto, mediante las cuales se remite invitación a la audiencia pública de la Comisión que se llevará a cabo el próximo jueves 12 de diciembre de 2019 en el Municipio de Leticia (Amazonas), de manera atenta el Departamento Nacional de Planeación (DNP) emite respuesta a los interrogantes presentados en los siguientes términos:

"1. Desde el punto de vista de la Entidad, ¿Qué soluciones presenta el proyecto de ley con relación al mejoramiento y consolidación del desarrollo integral y sostenible en los territorios fronterizos?"

El proyecto de ley No. 231 de 2019 – Cámara, tiene como propósito el fortalecimiento institucional de procesos de planeación y financiación de los departamentos, municipios, corregimientos departamentales y regiones de frontera con el fin contribuir al progreso de los territorios aprovechando sus potencialidades territoriales, en busca de la equidad de oportunidades y el desarrollo sostenible.

En materia institucional y de planeación, el proyecto de Ley (especialmente el Capítulo IV), está en línea con otras disposiciones legales v.g la Ley 1454 de 2011, Capítulo II artículo 9º, establece que el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural. Así mismo, el Proyecto de Ley, permite avanzar en el logro de uno de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, Pacto por la descentralización: *"conectar territorios, gobiernos y poblaciones, relacionado con la consolidación del nivel regional de planeación y gestión, incentivando la asociatividad territorial"*.

Adicionalmente, la iniciativa legislativa referida contiene la propuesta de incluir en los ejercicios de planeación (planes de desarrollo) nacionales y territoriales, un capítulo o componente en materia de desarrollo e Integración fronteriza.



Esta propuesta permitirá de manera práctica alinear objetivos, estrategias y recursos para cofinanciar desde el marco de competencias, inversiones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población de fronteras.

“2. ¿Qué incluye el actual proyecto de ley que antes no estaba contemplado en ningún contenido legislativo en materia de igualdad, considerando las brechas socioeconómicas existentes?”

En materia de fortalecimiento institucional, el proyecto de ley plantea como herramientas novedosas para estimular el desarrollo fronterizo para el cierre de brechas, lo siguiente: (i) Dos nuevas categorías de proyectos en el BPIN y en el SGR (proyecto de desarrollo fronterizo y proyecto de Integración fronteriza)¹; y (ii) que los ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, deberán establecer Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como disponer de las unidades técnicas necesarias para su diseño, implementación, evaluación y actualización, en atención a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante el Decreto 1030 de 2014².

Además, se observa que el proyecto de ley prevé que los recursos de inversión y funcionamiento que cada ministerio y departamento administrativo, destinen a la implementación de los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza deberán basarse en un principio de prioridad definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“3. ¿Cuáles son las principales atribuciones y responsabilidades que al Departamento Nacional de Planeación le corresponden con el presente Proyecto de Ley?”

Para el caso de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP, las principales acciones a implementar son las enfocadas en el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales de frontera, especialmente en los temas relacionados con lineamientos para la asociatividad territorial fronteriza, así como brindar acompañamiento al Ministerio de Relaciones Exteriores en los temas asociados con Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, particularmente aquellos derivados de la participación del DNP como secretaría técnica de este espacio.

“4. Para la entidad, ¿cuáles serían los principales aspectos y consideraciones a tener en cuenta en el momento de asesorar a los territorios y población en materia de desarrollo transfronterizo?”

Para dar cumplimiento a las funciones relacionadas con el fortalecimiento y acompañamiento de los procesos de planificación y gestión pública territorial, el DNP actualmente se encuentra coordinando la “Estrategia de Nuevos Mandatarios”,³ con la que se pretende articular acciones entre los diferentes sectores del Gobierno nacional, para mejorar la calidad de los programas de gobierno, acompañar los informes de gestión y el proceso de empalme, desarrollar el seminario de inducción a nuevas autoridades liderado por la ESAP, apoyar a las entidades territoriales y a sus equipos de gobierno en la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial, orientados a resultados, monitoreables y con visión territorial.

Como parte de la estrategia, anteriormente descrita, se ha incluido información de diagnóstico y lineamientos en materia de integración y desarrollo fronterizo elaborada en coordinación con el Ministerio de Relaciones

¹ Artículo 10. Proyectos de Desarrollo e Integración Fronteriza

² Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones.

³ <https://portalterritorial.dnp.gov.co>



Exteriores, la cual servirá de insumo para la formulación de los planes de desarrollo de departamentos y municipios de frontera. Esta información y toda la relativa a la formulación de los planes de desarrollo territorial de los nuevos mandatarios, estará disponible en el Kit de Planeación Territorial (KPT), a través de una plataforma web donde los nuevos mandatarios puedan construir sus Planes de Desarrollo a partir de una serie de herramientas, guías y videos que contendrán información de apoyo para la construcción del diagnóstico, de la parte estratégica, del plan de inversiones, así como del seguimiento. Este trabajo se viene desarrollando junto con las direcciones técnicas del DNP con la participación de los sectores involucrados.

En materia de asociatividad territorial, y en el marco de la Estrategia para el Fortalecimiento de Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), en cumplimiento de los artículos 249 y 251 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), este Departamento Administrativo generará lineamientos técnicos y herramientas para orientar la conformación y operación de esquemas asociativos territoriales, incluyendo los de territorios fronterizos. Dentro de estas herramientas se encuentran la creación del Sistema de Registro a los EAT, diseño y puesta en funcionamiento del KIT de asociatividad territorial, reglamentación de EAT, y la habilitación para que las entidades territoriales puedan financiar de manera conjunta y concertada iniciativas de gasto por fuera de su jurisdicción (Ley 1955/2019, artículo 251). Así mismo, adelantará procesos de asistencia técnica a demanda, a entidades territoriales, utilizando entre otros, la plataforma digital o KIT de asociatividad territorial el cual contendrá lineamientos para las etapas de conformación y consolidación de los EAT y será un espacio para compartir las buenas prácticas de asociatividad en Colombia. Incluirá temas como rutas de conformación, proformas de convenios y estatutos, lineamientos para la formulación de proyectos de impacto regional y estudios de caso.

“5. ¿Cuáles son los principales rezagos, atrasos y necesidades que presenta la Entidad con relación a los territorios fronterizos?”

En el marco del VI Ciclo de Comisiones Regionales de Frontera, en cumplimiento del Decreto 1030 de 2014, el DNP desde la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, la Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores coordinaron en el segundo semestre de 2019 la realización de las sesiones en las 7 regiones de frontera de la siguiente manera:

- i. Frontera con Venezuela I (La Guajira, Cesar y Norte de Santander): 11 de julio en Valledupar.
- ii. Frontera con Venezuela II (Arauca, Guainía, Vichada y Boyacá): 13 de agosto en Puerto Carreño.
- iii. Frontera con Brasil (Guainía, Amazonas y Vaupés): 29 de agosto en Leticia
- iv. Frontera con Perú (Amazonas y Putumayo): 10 de octubre en Puerto Asís
- v. Frontera con Ecuador (Putumayo y Nariño): 1 de agosto en Pasto
- vi. Frontera con Panamá (Chocó): 5 de septiembre en Acandí
- vii. Frontera Insular (San Andrés y Providencia): 3 de octubre en San Andrés

En estos espacios se planteó la necesidad de fortalecer la arquitectura institucional prevista en el Decreto 1030 de 2014. Por lo anterior, todas las sesiones incluyeron un espacio (taller) de reflexión con los participantes (entidades territoriales, representantes de grupo étnicos, cámaras de comercio, etc.) para recoger insumos desde los territorios que permitan identificar las oportunidades de mejora y los ajustes requeridos para que la Comisión Intersectorial para el Desarrollo e Integración Fronteriza (CIDIF) fortalezca a los territorios de manera más oportuna y estratégica. Esta tarea se adelantará en el marco del Comité Técnico de la CIDIF durante el próximo año.



Finalmente, es necesario analizar otros aspectos del Proyecto de Ley 231-2019 Cámara y realizar observaciones al mismo a la luz de las competencias constitucionales y legales que le asisten al Departamento Nacional de Planeación en los siguientes términos:

En primera medida, es necesario señalar que, en materia de infraestructura, el artículo 48 de la Ley 191 de 1995 establece que *“La construcción, reparación y mantenimiento de la infraestructura de transporte necesaria para la Integración Fronteriza, estará a cargo de la Nación”*.

De conformidad con la norma señalada, el Proyecto de Ley 231 de 2019 Cámara, establece en su artículo 18 que la construcción de los pasos de frontera, ya sean terrestres o fluviales, estará a cargo del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y vinculadas. A renglón seguido, el párrafo de dicho artículo establece que el *“Ministerio de Transporte, diseñará y construirá los pasos de frontera, de acuerdo con las especificaciones y requerimientos del modelo de control concertado y sistematizado por el Departamento Nacional de Planeación.”* (subrayado fuera de texto).

Ahora bien, es pertinente recordar que el artículo 184 de la Ley 1753 de 2015 señala: *“IMPLEMENTACIÓN DE LOS CENTROS INTEGRADOS DE SERVICIO (SI) Y MODELO DE OPERACIÓN EN CENTROS BINACIONALES DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF), CENTROS NACIONALES DE ATENCIÓN DE FRONTERAS (CENAF) Y PASOS DE FRONTERA. El Departamento Nacional de Planeación implementará los Centros Integrados de Servicio (SI) en los que harán presencia entidades del orden nacional, departamental y municipal, que adoptarán estándares que garanticen al ciudadano un trato amable, digno y eficiente. Así mismo, el modelo de operación y el funcionamiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) de los Centros Nacionales de Atención de Fronteras (CENAF) será el establecido por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación, quien coordinará y articulará a las entidades que presten sus servicios en dichos centros.”* (subrayado fuera de texto).

Por otro lado, el proyecto de ley señala que el DNP brindará apoyo técnico al Ministerio de Relaciones Exteriores en el desarrollo de una metodología de priorización para la intervención de los pasos fronterizos, labor que fue contemplada previamente en el *“Pacto por el Transporte y la Logística para la Competitividad y la Integración Regional del Plan Nacional de Desarrollo”*; como parte de la estrategia denominada *“Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal, en el literal g: adecuación de infraestructura de pasos de frontera para la integración regional”*.

Por otra parte, en materia de institucionalidad, consideramos que el proyecto de ley no tiene en cuenta los avances y la articulación lograda bajo la coordinación del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano para establecer el marco institucional, así como las labores adelantadas en el marco de la elaboración del Documento CONPES de la Política Nacional Logística en las cuales se han concertado acciones relativas al desarrollo fronterizo.

Respecto al suministro de combustibles líquidos, la Ley 191 de 1995 establece un *“régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural”*, así mismo se establecen estrategias de opción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera, así como la prestación de servicios: transporte, TIC, energía, agua, saneamiento, educación y salud.

Ahora bien, en relación con el artículo 8 del proyecto de ley se evidencia que el mismo establece que el Gobierno mantendrá los subsidios a los precios de los combustibles líquidos y en el párrafo 1 indica que *“En los*



municipios reconocidos como zonas de frontera, los combustibles líquidos, únicamente estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM".

Frente a lo anterior se debe hacer mención que actualmente el Gobierno nacional tiene un régimen tributario especial para el suministro de combustibles líquidos en las zonas de frontera, en ese sentido, el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016 establece *"en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM".*

Por su parte, la Resolución 40266 de 2017 del Ministerio de Minas y Energía define *"Por la cual se establece la metodología a ser aplicada en la determinación de los volúmenes máximos de combustibles líquidos excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM dentro de cada municipio reconocido como zona de frontera y su distribución a las estaciones de servicio habilitadas por el ministerio de Minas y Energía".*

Lo anterior deja claro una política de exenciones sobre los precios de los combustibles líquidos en las zonas de frontera, por lo tanto, se considera que la propuesta no presenta una solución nueva, cabe aclarar que frente a este aspecto el DNP no tiene competencia teniendo en cuenta que el Ministerio de Minas y Energía es quien determina la asignación de volúmenes para estos municipios fronterizos.

En cuanto al párrafo 2 del artículo 8 del proyecto normativo que establece: *"El Gobierno Nacional, implementará medidas y programas con relación a la prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y de GLP"*, se considera que el Gobierno actualmente tiene medidas legales contra este tipo de actividades, en cuanto al GLP, tales como la Ley 1762 de 2015, la cual establece las penas para el contrabando, así como la Resolución 40245 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía que prohíbe la distribución de cilindros de Venezuela y Ecuador. Adicionalmente, debemos indicar que respecto a los combustibles líquidos el Gobierno expidió la Ley 1028 de 2006 relacionada *"Del apoderamiento de los hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan y otras disposiciones"*.

En los anteriores términos se da respuesta a la proposición del asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo en proporcionar toda la información requerida para el ejercicio de control político del Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

DANIEL GÓMEZ GAVIRIA
Subdirector General Sectorial

Proyectó: Diego Hau, Director de Descentralización y Desarrollo Regional
Jonathan David Bernal González, Director de Infraestructura y Energía Sostenible
Consolidó: Carlos Antonio Bastos Arenas, Abogado Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Marisella Calpa Gómez, Abogada Oficina Asesora Jurídica
Aprobó: Marcela Gómez Martínez, Jefe Oficina Asesora Jurídica
Alvaro Ruiz Castro, Asesor Dirección General