



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Bogotá D.C., martes, 28 de julio de 2020

DG

Doctora

OLGA LUCIA GRAJALES GRAJALES

Secretaria

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

comisión.segunda@camara.gov.co

Congreso de la República

Ciudad



Al responder cite este Nro.
20203101155421

Asunto: Respuesta Proposición No. 005 (Ley 5ª de 1992), Radicado DNP No. 20206630982822.

Respetada Secretaria,

En atención al cuestionario contenido en la proposición del asunto, mediante la cual se invita a la “*Audiencia Pública (...) con el fin de conocer las perspectivas y alcances con respecto al Proyecto de Ley 231 de 2019 Cámara “Por medio del cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política”*”, este Departamento Administrativo, en el marco de las competencias señaladas en el Decreto 1082 de 2015¹, a continuación emite respuesta 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 231 de 2019 Cámara tiene entre sus propósitos el fortalecimiento institucional de los departamentos fronterizos, municipios y áreas no municipalizadas declaradas como zonas de frontera, para contribuir al desarrollo de dichos 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 “*Fortalecimiento Institucional*”, está en línea con otras disposiciones legales como es el caso de la Ley 1454 de 2011², Capítulo II artículo 9³, el cual determina que el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos fronterizos, tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que

¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

² Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

³ Artículo 9°. Objeto. “El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades. La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles. Igualmente, 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. (...)”



promuevan el desarrollo social, económico y cultural. Asimismo, 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.

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?”

En materia de fortalecimiento institucional, el proyecto de Ley plantea como herramienta para el cierre de brechas la formulación de planes estratégicos de desarrollo e integración fronteriza, en los cuales los Ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, desde sus competencias, podrán establecer estos planes en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y disponer, si así lo consideran, de los recursos humanos y técnicos necesarios para su diseño, implementación, evaluación y actualización. Dichos instrumentos buscan fomentar el desarrollo de las zonas de frontera y por ende contribuir al cierre de brechas socioeconómicas existentes.

Adicionalmente, el régimen planteado en el proyecto de Ley en materia de combustibles líquidos pretende ampliar el ámbito de aplicación de los beneficios económicos existentes en la Ley 191 de 1995⁴, en relación con la distribución de combustibles líquidos, a nuevos departamentos fronterizos, municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas declaradas como zonas de frontera.

Actualmente, la Ley 191 de 1995 establece que los combustibles líquidos destinados para zonas de frontera tienen un régimen tributario especial, el cual los excluye del impuesto al valor agregado (IVA), aranceles, impuesto nacional a la gasolina y al ACPM⁵. Sumado a lo anterior, el combustible destinado para los municipios considerados zona de frontera, goza de un subsidio en el ingreso al productor (componente tarifario), que se refleja en un menor precio de los combustibles en estos municipios.

La norma previamente citada guarda relación con lo propuesto en el capítulo 2 correspondiente al régimen económico de frontera del proyecto de Ley en estudio respecto de la distribución de los combustibles líquidos. Por lo cual se hace necesario el análisis del impacto fiscal de dichas medidas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶, así como en lo relacionado con el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en estas zonas.

⁴ Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.

⁵ Ley 191 de 1995, ARTÍCULO 19. <Artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> <Inciso modificado por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.



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

Las principales acciones asignadas por el proyecto de ley a este Departamento Administrativo, estarían enfocadas en el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales de frontera, especialmente en los temas relacionados con lineamientos para la asociatividad territorial fronteriza, y el acompañamiento al Ministerio de Relaciones Exteriores en los temas asociados con la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (CIDIF), de la cual hace parte el DNP como secretaria técnica.

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

En relación con este punto, es preciso traer a colación lo manifestado en el Documento CONPES 3982 de 2020 “Política Nacional Logística”, respecto de los pasos de fronteras terrestres:

“En materia de infraestructura en los pasos de frontera terrestres, el país presenta retos en la dotación de infraestructura de atención y control en el intercambio de mercancías con los países vecinos; así mismo, se presentan retos en el desarrollo de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (Cebaf) y los Centros Nacionales de Atención de Fronteras (Cenaf), encargados de promover la seguridad y eficiencia en los procesos de intercambio comercial de mercancías y el control migratorio. De manera específica, existen pasos de frontera terrestres en el país en los cuales aún no se cuenta con la infraestructura adecuada para realizar los controles, como son los casos de Arauca y Paraguachón, donde las entidades operan en casetas sobre las vías (en algunos casos sobre el mismo puente internacional) o, en su defecto, en la zona urbana más cercana. En particular, se presentan falencias en la infraestructura y seguridad en las zonas primarias aduaneras. Adicionalmente, persisten retos en la articulación institucional y en la provisión de infraestructura física, de equipos de inspección y en la oferta de servicios de transporte y logística especializados que respondan a los requerimientos del movimiento de carga en los pasos de frontera del país”.

Conforme lo anterior y a efectos de fortalecer el desarrollo transfronterizo de los territorios, consideramos que desde el Gobierno nacional se debe apoyar la consolidación de la infraestructura de pasos de frontera, ya sean Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) o Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF), con el fin de disminuir los tiempos de los procesos de comercio exterior y aumentar así la competitividad del país.

Ahora bien, es necesario indicar que si bien el DNP, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2189 de 2017, no tiene competencia en la dotación de la infraestructura o en la disminución de los tiempos de procesos de comercio exterior, si es del interés de esta entidad que los desarrollos de infraestructura y la facilitación de los procesos de comercio se materialicen, para lograr la disminución de tiempos y costos logísticos, los cuales son objetivos del referido Documento CONPES.

Asimismo, el DNP a través de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, en el marco de su función relacionada con la promoción de los procesos de planificación de largo plazo, esquemas asociativos y formas de organización territorial para el desarrollo regional, así como también en cumplimiento de lo previsto en la citada Ley 1454 de 2011, Capítulo II artículo 9, y del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en lo relacionado con la consolidación del nivel regional de planeación y gestión, ha propuesto en el proyecto de ley,



en su artículo 18, parágrafo 1º, que el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación, avancen en la reglamentación de los procesos asociativos de carácter transfronterizo. Esto con el fin de que los departamentos fronterizos y municipios declarados como Zonas de Frontera puedan constituir dichos procesos asociativos con las entidades territoriales de un Estado limítrofe de igual orden o nivel para promover la preservación del medio ambiente, el fortalecimiento institucional y el desarrollo social, económico y cultural. Los procesos asociativos debidamente constituidos podrán acceder a recursos de la cooperación internacional y fondos de desarrollo fronterizo, de conformidad con los parámetros que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.

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

El Decreto 1030 de 2014⁷ por medio de la cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza - CIDIF, establece en su artículo 6º la creación de dos instancias, el Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras (CTDF) y las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras (CRDF). El DNP, como miembro y Secretaría Técnica de dichas instancias ha identificado específicamente la necesidad de fortalecer la arquitectura institucional planteada en el mencionado Decreto teniendo en cuenta que el balance de los resultados obtenidos desde el 2014 arroja la importancia de revisar sus miembros, sus funciones, sus esquemas de seguimiento y la periodicidad de sus encuentros.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco del VI Ciclo de Comisiones Regionales de Frontera realizado en 2019, el DNP y el Ministerio de Relaciones Exteriores incluyeron en la agenda de estos espacios un 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 fortalecer la arquitectura institucional del Decreto 1030 de 2014. Lo anterior, será determinante para que sus instancias – CIDIF, CTDF y CRDF- logren avanzar en el propósito de aproximarse a los territorios fronterizos y fortalecer el desarrollo y la integración.

A manera de información, se lista a continuación las fechas en las cuales se realizaron las sesiones de 7 Comisiones Regionales de Frontera:

- 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

⁷ Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones.



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

En los anteriores términos se emite 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 del control político que le corresponde realizar al Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

AMPARO GARCIA MONTAÑA
Subdirectora General Territorial

Elaboró: Jonathan David Bernal González - Director de Infraestructura y Energía Sostenible
Roberto Nuñez - Director de Descentralización y Desarrollo Regional

Consolidó: David David Arenas – OAJ/ Marcela Luque – OAJ
Revisó: Marcela Gómez Martínez – Jefe OAJ/Sebastián Ramírez Flechas – Asesor