



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Doctora

OLGA LUCÍA GRAJALES

Secretaria General Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No 8-68- Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad.



Radicado: 2-2020-038859

Bogotá D.C., 18 de agosto de 2020 20:37

Radicado entrada
No. Expediente 34699/2020/OFI

Asunto: Respuesta Proposición 002 de 2020 - Audiencia Pública Proyecto de Ley 231 de 2019 Cámara "Por medio de la 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".

Respetada Secretaria,

En atención a la comunicación del asunto, mediante la cual se invita a este Ministerio a la audiencia pública sobre el Proyecto de Ley 231 de 2019 y se adjunta cuestionario de la Proposición 002 de 2020, esta Cartera en el marco de sus competencias, da respuesta en los siguientes términos:

"Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- 1. Desde el punto de vista del Ministerio ¿Cuáles soluciones presenta el proyecto de ley con relación al presupuesto destinado en pro del fortalecimiento y desarrollo de los términos fronterizos?***
- 2. ¿Qué incluye el actual proyecto de ley que antes no estaba contemplado en ningún con contenido legislativo en materia económica y financiera?***
- 3. ¿Cuáles son las principales atribuciones y responsabilidades que al Ministerio le corresponden con el presente Proyecto de Ley?***
- 4. ¿Cuáles son los principales rezagos, atrasos y necesidades que presenta el Ministerio con relación a los territorios fronterizos?"***

Respuesta: En relación con las preguntas 1 y 4 se debe aclarar que el Proyecto de Ley 231 de 2019 Cámara fue radicado el día 12 de septiembre de 2019 en el Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y los Honorables Congresistas Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Eloy Chichí Quintero Romero, Gustavo Londoño García, Nevardo Eneiro Rincón Vergara, Christian José Moreno Villamizar, Juan Pablo Celis Vergel, Juan Manuel Daza Iguarán, Juan David Vélez Trujillo, Jose Vicente Carreño Castro, Astrid Sanchez Montes De Oca, Yenica Sugein Acosta Infante, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Jaime Felipe Lozada Polanco, Alfredo Ape Cuello Baute, José Luis Pérez Oyuela Juan Carlos Garcia Gomez, John Harold Suarez Vargas, Berner león Zambrano Erazo, tal como consta en la Gaceta 889 de 2019. En consecuencia, no es competencia de este Ministerio pronunciarse sobre las razones que motivaron la radicación de esta iniciativa legislativa.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

5. ¿Con el fin de armonizar los principios de este régimen diferencial fronterizo con las zonas económicas y social especial (ZESE) para la Guajira, Norte de Santander y Arauca –que logramos incluir con el Artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 o Plan Nacional de Desarrollo- hemos incluido un artículo para que se adelante un proceso reglamentario sobre esta disposición, que permita adaptar estas ZESE a las condiciones específicas y diferenciales en los mencionados departamentos, en el entendido que las dinámicas sociales y económicas varían en casa uno de éstos, y requieren modificaciones y ajustes en el tiempo. ¿En qué medida puede plantear el Ministerio de Hacienda una efectiva reglamentación sobre el mismo, y en qué medida se puede concertar con los diversos sectores en cada Departamento?

Respuesta: Frente a la zona económica y social especial (ZESE) para La Guajira, Norte de Santander y Arauca al que hace referencia el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019¹ es importante aclarar que ésta ya fue reglamentada a través del Decreto 2112 del 24 de noviembre de 2019².

De otra parte, el artículo 9 del Proyecto de Ley dispone “En el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, en coordinación con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), adelantará un proceso de reglamentación del artículo 268 de la ley 1955 de 2019, sobre zona económica y social especial (zese) para la Guajira, Norte de Santander y Arauca, teniendo en cuenta las condiciones específicas y diferenciales de cada uno de estos departamentos.”.

Al respecto, es preciso recordar que el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política establece “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 1. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

Respecto de la potestad reglamentaria, la Corte Constitucional ha señalado que (i) el objetivo de la reglamentación es complementar la ley para lograr su aplicación. Por ejemplo, incluye precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previstos en aquella. En síntesis, permitir el desarrollo de la Ley. En este marco, (ii) para ejercer la reglamentación se debe tener en cuenta que ésta debe desarrollar la Ley y subordinarse a su contenido y no puede: a) introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones, b) ampliar o restringir el sentido de la ley, y, c) suprimir, modificar o reglamentar material que esté reservado a la ley. Finalmente, no se podrá realizar la reglamentación de: (i) materias cuya regulación este reservada la ley, (ii) leyes que deban ser ejecutadas por la administración y que no pueden ser objeto de regulación, y, (iii) de aquellas leyes que han sido formuladas de manera tan detallada y minuciosa que, en principio, no requieren reglamentación.

Frente al tema de los plazos para ejercer la potestad reglamentaria, la Corte Constitucional, en sentencia C - 345 de 2019, señaló:

“La Sentencia C-805 de 2001 inauguró un nuevo precedente al hacer una lectura sistemática de la Constitución y no una lectura aislada del numeral 11 del artículo 189. Según este precedente, si bien la potestad reglamentaria no tiene límites

¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

² COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 2112 de 2019 “por el cual se reglamenta el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona la Sección 2 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria”.

temporales, el Legislador puede estipular plazos para ejercer tal potestad, ya que ellos contribuyen a alcanzar la efectividad de la legislación por medio de mecanismos como la acción de cumplimiento. Pero estos plazos no suponen que el Presidente no pueda modificar, adicionar o derogar en el futuro la reglamentación, habida cuenta que su potestad reglamentaria no tiene límites de tiempo³.

En consecuencia, si bien la jurisprudencia constitucional ha señalado que es válida la inclusión, dicho contenido en una norma legal no impide que el Presidente pueda ejercerla en otro tiempo para expedir la reglamentación.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019: i) ya permite al Presidente de la República ejercer su potestad en caso de requerir una nueva reglamentación relacionada con la ZESE, ii) que ya existe una reglamentación relacionada con este tema y, iii) que la imposición de límites temporales no impide que el Presidente pueda ejercer su potestad por fuera de estos tiempos, se sugiere evaluar la pertinencia de incluir esta disposición.

6. el Gobierno Nacional ha aceptado a los ponentes una propuesta de “Declaratoria de Zonas especiales de intervención fronteriza” (Artículo 19, 20 y 21), que permita al Gobierno Nacional la adopción de medidas excepcionales para salvaguardar los derechos fundamentales de los habitantes de la frontera –en concordancia con las facultades extraordinarias de intervención que le da la Constitución- para la generación de empleo y la prestación de los servicios públicos, entre otros. ¿A qué acuerdo se puede llegar con el Gobierno Nacional para mantener las medidas de tipo fiscal que implica este tipo de declaratoria? ¿qué proceso se puede adelantar para lograr la EXENCIÓN del IVA al transporte aéreo y tarifas diferenciales en servicios públicos domiciliarios para las mencionadas zonas?

Respuesta: Esta Cartera reconoce que las zonas de frontera requieren de un régimen diferencial, incluido en tiempos de emergencia, y entiende la importancia de las Zonas Especiales de Intervención Fronteriza (ZEIF) planteadas por el proyecto de ley en discusión. Conforme con los **artículos 19 y 20** del Proyecto de Ley, las reglas para la declaratoria de la ZEIF son:

- El Gobierno nacional mediante decreto reglamentario podría declarar un ZEIF para establecer medidas diferenciales y focalizadas para un territorio fronterizo.
- La declaratoria procederá de oficio o a solicitud de los alcaldes de municipios integrantes de las zonas de frontera o de los gobernadores de los Departamentos fronterizos.
- La solicitud deberá ir dirigida a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público.
- El Gobierno nacional reglamentará el proceso de acreditación de las causales para que se pueda dar la declaratoria de la ZEIF.

En ese sentido, esta Cartera no objeta los artículos 19 y 20 del proyecto de ley, dada la importancia del mecanismo diferencial para las zonas fronterizas.

Ahora bien, el **artículo 21** de la iniciativa, señala que las medidas a decretar cuando se declare una ZEIF, son:

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 345 del 31 de julio de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

- Exención de IVA y demás tributos a los trayectos aéreos que se originen o tengan como destino la(s) ciudad(es) beneficiaria(s) de tal declaratoria.
- Establecimiento de un régimen especial para la captación de inversiones tanto nacionales como foráneas.
- El establecimiento de fórmulas tarifarias diferenciales en la prestación de servicios públicos domiciliarios.
- La adopción de un régimen especial de compras públicas por parte del Estado, limitado a las empresas con residencia en el lugar.

Respecto de este tema, se pone de presente que **este Ministerio considera inconveniente estipular explícitamente beneficios tributarios ante situaciones especiales de intervención fronteriza**, por cuanto cada situación de emergencia debe ser consistente con las circunstancias que lo motivaron y con la situación fiscal y económica del país. Por ejemplo, estipular explícitamente beneficios tributarios o de tarifas diferenciales de servicios públicos ante situaciones especiales de intervención fronteriza, como la declaratoria de zona especial de intervención fronteriza, podrían no ser medidas necesarias en las circunstancias de cada coyuntura.

En su lugar, sería más conveniente establecer una facultad amplia para que el Gobierno nacional implemente las medidas que se determinen necesarias en el marco de una declaratoria de ZEIF, similar a la facultad que le otorga la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. En este sentido, el Decreto 1770 de 2015 declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica con ocasión de la situación que en ese momento se vivía en la frontera colombo-venezolana. En el marco de dicha emergencia, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1818 de 2015, a través del cual se contempló, por ejemplo, una exención transitoria del IVA para productos de primera necesidad (alimentos, calzado, prendas de vestir, materiales de construcción y electrodomésticos). Así mismo, en otras declaratorias de emergencia económica se han facilitado las inscripciones en programas sociales como Familias en Acción (Decreto 1771 de 2015), la destinación de mayores recursos para viviendas (Decreto 1819 de 2015), incentivos a la actividad económica (Decreto 1820 de 2015), y la promoción de la empleabilidad (Decreto 1821 de 2015).

Asimismo, frente a las medidas a decretar cuando se declare una ZEIF, en virtud de lo consagrado por el inciso 2° del artículo 154 Superior, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las siguientes leyes “(...) *las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (...)*”. En consecuencia, es claro que, las leyes que pretendan decretar las exenciones señaladas son de iniciativa legislativa reservada al Gobierno nacional o por lo menos tendrá que contar con el aval correspondiente.

Así las cosas, el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo, debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República.; (ii) el ministro debe ser el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto, y (iii) debe producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras⁴. **De forma que, este Ministerio se abstiene de dar aval a esta exención tributaria.**

Finalmente, se llama la atención frente a que el Gobierno nacional se encuentra estudiando los beneficios tributarios. Para tal propósito, la Ley 2010 de 2019 - Ley de Crecimiento Económico - creó la Comisión de Expertos de Beneficios Tributarios, cuyo objetivo es evaluar la idoneidad de los incentivos tributarios actuales, establecer cuáles son eficientes, y determinar el conjunto de beneficios que promueven el crecimiento, el empleo y la formalización fiscal. La Comisión estará conformada por diez (10) miembros, cinco (5) de ellos serán expertos internacionales de las más altas

⁴ Sentencias C-992 De 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-121 De 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández C-838 De 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

cualidades académicas y profesionales, y el resto representantes del Gobierno Nacional (Director de la entidad recaudadora de impuestos–DIAN-, Viceministro Técnico de Hacienda, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Ministro de Trabajo y Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural). A partir de las recomendaciones de la Comisión se espera poder avanzar en la mejora del sistema tributario, de manera que se garantice la eficiencia tributaria, permitiendo a la vez aumentos en el recaudo y aceleración de la recuperación económica para así poder mejorar el nivel de desarrollo social y económico del país. En este sentido, la creación de cualquier beneficio tributario adicional idealmente estaría en línea con lo estipulado por las recomendaciones de la Comisión, con lo cual resulta entonces inconveniente en ese momento estipular exenciones adicionales al IVA como las que trata el artículo 21 referido.

7. En ese orden de ideas, en qué medida podemos adelantar los ponentes del proyecto con el Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla un acuerdo sobre las implicaciones fiscales de la iniciativa legislativa, ¿acordando la segura inclusión de unos artículos que son de trascendental importancia para este régimen especial de fronteras?

Respuesta: En primer lugar, se pone de presente que este Ministerio ha tenido una participación activa en las mesas de trabajo y discusiones sobre el Proyecto de Ley 231 de 2019 Cámara, las cuales han sido lideradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores junto con los ponentes de la iniciativa. En dichas reuniones, esta Cartera ha puesto de presente su voluntad en colaborar con la iniciativa en términos de disciplina fiscal y dentro de los parámetros de constitucionalidad, evaluando cada disposición y proponiendo los ajustes que estima pertinentes.

Bajo estas consideraciones y con el ánimo de posibilitar la “segura inclusión de unos artículos que son de trascendental importancia para este régimen especial de fronteras”, se pone en consideración las siguientes recomendaciones frente a la ponencia para segundo debate del Proyecto, excepto la sección sobre las ZEIF, para lo cual se remite a la respuesta anterior. Es importante aclarar, que estos comentarios también se han realizado en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2013⁵, esto es con el fin de rendir concepto de impacto fiscal sobre el Proyecto de Ley 231.

Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 231 de 2019 Cámara

I. Zonas de Frontera

El **literal j) del artículo 2** de la iniciativa señala que las **Zonas de Frontera** son “*Aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con límites de la república de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo*” y que será competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público su declaratoria.

Por otro lado, el **artículo 11** estipula que la determinación de las zonas de frontera procederá vía decreto por parte del Gobierno Nacional, para los municipios o áreas no municipalizadas que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 4 de la Ley 19 de 1995, a solicitud de los alcaldes o Gobernadores a cargo de dichas áreas, según corresponda.

Frente al particular, sea lo primero mencionar que existe una contradicción entre los artículos 2 y 11 del Proyecto de Ley, por lo que se sugiere revisar y aclarar quién tiene la competencia para declarar las Zonas de Frontera. En este

⁵ Ley 819 de 2013 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

punto, este Ministerio sugiere modificar el **literal j) del artículo 2** para eliminar la referencia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues de conformidad con el Decreto 4712 de 2008 – artículo 2- esta Cartera no tiene la competencia para definir zonas de frontera.

Como propuesta, este Ministerio sugiere la posibilidad de mantener el artículo 11 del Proyecto de Ley y realizar los siguientes ajustes a la redacción de dicho texto, así:

- Se debe revisar la referencia al artículo 4 de la Ley 191 de 1995, pues este artículo no establece condiciones, sino que define qué es una zona de frontera.
- Señalar en el artículo 11 cuáles son los requisitos para que una entidad pueda ser zona de frontera y, que se requiere un concepto de impacto fiscal de este Ministerio sobre dicha solicitud.

II. Régimen económico de Frontera

El **artículo 4** del Proyecto establece que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluarán conjuntamente con posibilidad de ampliar el Régimen Especial Aduanero para beneficiar a los municipios y áreas no municipalizadas fronterizas, declarados como Zona de Frontera. Por su parte, el **artículo 5** señala que la DIAN, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y, el de Hacienda y Crédito Público definirán los mecanismos para facilitar el comercio transfronterizo.

Frente a estas dos propuestas, se debe tener en cuenta que el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política actualmente faculta al Presidente de la República para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas y regular el comercio exterior.

Por otra parte, el **artículo 9** señala que la DIAN en un término de 12 meses reglamentará el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, disposición relacionada con la Zona Económica y Social Especial y, que ya fue reglamentada mediante el Decreto 2112 de 2019.

Bajo estas consideraciones, se sugiere revisar la utilidad de incluir los artículos 4, 5 y 9 referidos en el Proyecto de Ley, pues hacen referencia a temas que ya se encuentran regulados en nuestro ordenamiento jurídico.

III. Combustibles en Zonas de Frontera

El **artículo 8** del proyecto de ley señala:

“Artículo 8°. Volúmenes máximos de combustibles líquidos en zonas de frontera. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía o la entidad delegada, expedirá el acto administrativo que señale las variables, periodicidad y demás parámetros generales con base en los cuales se establecerán los volúmenes máximos de combustibles a distribuir en los municipios considerados como zonas de frontera y entre las estaciones de servicio ubicadas en su jurisdicción.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, en coordinación con las autoridades competentes, garantizará los mecanismos de control y monitoreo a la distribución de combustibles y la destinación de los cupos asignados a los departamentos y municipios considerados zonas de frontera, contemplando las dinámicas territoriales existentes por su condición fronteriza.

Los gobernadores de departamentos fronterizos y alcaldes de municipios considerados como zonas de frontera, con fundamento en cambios en las dinámicas territoriales, debidamente acreditados, podrán solicitar al Ministerio Minas y Energía la evaluación del ajuste de los cupos asignados, previo concepto otorgado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, implementará medidas y programas con relación a la focalización adecuada y progresiva de subsidios. La prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y su control estarán a cargo de la Policía Nacional.

Parágrafo 3°. La financiación de las acciones señaladas en este artículo, deberán estar enmarcadas dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo del sector, como quiera que para su implementación se requiere priorizar e incorporar en su planeación presupuestal los recursos necesarios para su cumplimiento”.

Al respecto, se solicita que en el primer inciso del artículo se mencione expresamente que el acto administrativo que el Ministerio de Minas y Energía expida con la metodología de volúmenes máximos requerirá un concepto previo favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como lo contempla el Decreto 1068 de 2015, así: *“el incremento de volúmenes en dichas zonas, así como la decisión de extender dicha política a nuevas zonas de frontera deberá contar con previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.*

IV. Desarrollo e integración fronteriza

En el **artículo 10** relacionado con los componentes de desarrollo e integración transfronteriza en los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales fronterizas, se establece que *“los Departamentos Fronterizos y de los municipios declarados como zonas de frontera podrán disponer en la parte estratégica de sus respectivos planes de desarrollo de un capítulo de desarrollo e integración fronteriza. Los programas y proyectos de inversión que desarrollen este capítulo contarán con las correspondientes y debidas asignaciones presupuestales, dentro de las vigencias fiscales previstas para su ejecución”.*

Por su parte, **el artículo 12** señala que en la inversión pública territorial *“las entidades territoriales podrán financiar con recursos propios proyectos de inversión de desarrollo e integración fronteriza”.*

En concepto de esta Cartera, las anteriores expresiones podrían comprometer las finanzas de las entidades territoriales al incluir inflexibilidades frente a la gestión de sus recursos.

Por otro lado, la disposición del **parágrafo del artículo 10** sobre los componentes de desarrollo e integración transfronteriza en los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales fronterizas, *en el inciso tercero establece que “el Gobierno Nacional tendrá la potestad de incorporar un capítulo de integración y desarrollo fronterizo en la parte general del plan nacional de desarrollo”,* es materia de reserva de la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 342 de la Constitución Política, el cual establece que dicha ley reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo. Por lo tanto, se sugiere su eliminación.

V. Esquemas Asociativos de Frontera

Los **artículos 16, 17 y 18** sobre los Esquemas Asociativos de Frontera, la identificación de los hechos Interjurisdiccionales Fronterizos y el procedimiento para la conformación de Procesos Asociativos, respectivamente,

desarrollan la figura de la asociación de municipios y departamentos de frontera. Frente a este tema, se debe tener en cuenta que el artículo 288 de la Constitución Política señala que “*La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (...)*”. En esta medida, es de vital importancia que se determine si esta iniciativa exige su trámite como norma orgánica, toda vez que su contenido temático abarca temas de planeación y de ordenamiento territorial. Igualmente, se debe revisar si es necesario su inclusión pues la Ley 1454 de 2011⁶ (Ley de Ordenamiento Territorial) ya plantea esquemas asociativos, entre estos, esquemas asociativos de frontera como los previstos en el proyecto de ley en estudio.

VI. Pasos de Frontera

Los **artículos 25, 26 y 27** señalan frente a la infraestructura de los pasos fronterizos la adecuación, dotación y gastos operacionales de los CENAF – CEBAF, lo siguiente:

- La construcción de la infraestructura de transporte de los cruces de frontera estará a cargo del Ministerio de Transporte. La Infraestructura resultante estará exenta de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, respecto del cobro de uso de esta infraestructura.
- Cada una de las entidades participantes de los CENAF - CEBAF, será responsable de realizar, la correspondiente adecuación, dotación de mobiliario, equipos y herramientas tecnológicas necesarias para la prestación de los servicios a su cargo.
- El pago de servicios públicos y demás gastos operacionales de administración y mantenimiento de los CENAF – CEBAF, se realizará de acuerdo con los coeficientes de ocupación de los espacios puestos a disposición de cada una de las entidades participantes.

Bajo estas consideraciones, se advierte que los artículos mencionados establecen que el Ministerio de Transporte será el encargado del diseño, construcción y optimización de las obras de infraestructura física de los CENAF – CEBAF, y que cada una de las entidades partícipes de estos Centros estará a cargo de la adecuación y dotación correspondiente, así como el pago de los costos operacionales de dichos Centros. En este sentido, la implementación de dichas disposiciones requiere de erogaciones que actualmente no están contempladas en el marco de gasto del sector. Sobre el punto, cabe destacar que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento. Sin embargo, no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

VII. Disposiciones que contienen asuntos que son reserva de Ley Orgánica del Presupuesto.

En este punto, se pone de presente que la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente, entre otras, en la sentencia C- 652 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, lo siguiente:

“5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo

⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

5.15. En cumplimiento de los mencionados mandatos constitucionales, el Congreso expidió las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron compiladas por el Presidente de la República, con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en un solo cuerpo normativo, el Decreto 111 de 1996. Dicho decreto es hoy en día el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo prevé el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, con arreglo al cual se desarrolla lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.

(...)

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, “las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”.^[37]

Bajo estas consideraciones, se sugiere que las siguientes disposiciones del Proyecto de Ley sean suprimidas, pues desconocen la reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, de conformidad con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, así:

- **Parágrafo 2 del artículo 1** sobre el objeto de la iniciativa, la expresión “*Para tal fin se darán las garantías presupuestales necesarias.*”
- **Parágrafo 3 del artículo 8** sobre volúmenes máximos de combustibles líquidos en zonas de frontera, pues establece que “*la financiación de las acciones señaladas en este artículo, deberán estar enmarcadas dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo del sector, como quiera que para su implementación se requiere priorizar e incorporar en su planeación presupuestal los recursos necesarios para su cumplimiento.*”
- **Parágrafo 2 del artículo 25** relacionado con la infraestructura de transporte de los cruces de frontera, al señalar que “*se autoriza al Gobierno Nacional para asignar los recursos para la construcción de los CENAF – CEBAF, a la entidad competente. (SIC). Para dicha asignación se tendrá en cuenta lo señalado en los límites y alcances del marco fiscal de mediano plazo. Esta asignación tendrá en cuenta lo señalado en las normas orgánicas de asignación y distribución de los recursos de la Nación.*”

Por otro lado, en caso de que subsista algún tema para evaluar, se manifiesta la voluntad de colaborar con los ponentes del Proyecto de Ley para revisar cada caso y revisar cuales son las opciones pertinentes, dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

8. ¿Cuál sería el impacto fiscal de las exenciones de la Ley, de los municipios costeros del departamento del Chocó, en el PIB nacional?

Respuesta: A partir de las exenciones del numeral 1) del artículo 21 del Proyecto de Ley, se estima el impacto fiscal de la exención de IVA de los trayectos aéreos que se originen o tengan como destino la(s) ciudad(es) beneficiaria(s) de tal declaratoria. Puntualmente, se hizo el cálculo para todo el departamento del Chocó.

Así las cosas, el costo fiscal mensual asociado a la exención de IVA de los trayectos aéreos que se originen o tengan como destino las ciudades o municipios del departamento del Chocó es de \$1.100 millones. Para hacer el cálculo asociado se tuvo en cuenta las declaraciones de IVA agregadas para el año 2018 publicadas en la página de la DIAN, específicamente para la actividad económica de transporte aéreo nacional de pasajeros (CIU 5111). Adicionalmente, se ponderó por la participación de los pasajeros que tuvieron origen o destino en el departamento del Chocó en 2019 (2,3%).

| Concepto | Costo fiscal mensual estimado (\$M*) |
|--|--------------------------------------|
| Exención de IVA a los trayectos aéreos que se originen o tengan como destino la(s) ciudad(es) beneficiaria(s) de tal declaratoria. | 1.100 |

Fuente: DIAN y Aerocivil. Cálculos propios DGPM -MHCP.
*Millones de 2019.

Atentamente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO

Viceministro Técnico
OAJ/VT/DGPM/VG/

Proyectó: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz
Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

UJ-1879/2020

Firmado digitalmente por: JUAN PABLO ZARATE PERDOMO

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co