



Agencia de Renovación del Territorio



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado: 20241200130861
Fecha: 2024-10-11 12:27

Bogotá D.C.

Doctor

Alirio Uribe Muñóz

Representante a la Cámara

alirio.uribe.representante@gmail.com

alirio.uribe@camara.gov.co

Bogotá D.C

Asunto: Respuesta frente a la solicitud de concepto respecto del proyecto de Ley 297 de 2024. Radicado 20242400088412.

Respetado representante,

En atención a la solicitud de concepto frente al Proyecto de Ley 297 de 2024, “*Por medio de la cual se establecen, definen y priorizan nuevos municipios como Zonas más afectadas por el conflicto armado ZOMAC, definidos por el Decreto 1650 de 2017, en la implementación del Acuerdo de Paz y se dictan otras disposiciones*”, de manera atenta emito el respectivo pronunciamiento en los siguientes términos:

I. Título del proyecto

Por medio de la cual se establecen, definen y priorizan nuevos municipios como Zonas más afectadas por el conflicto armado ZOMAC, definidos por el Decreto 1650 de 2017, en la implementación del Acuerdo de Paz y se dictan otras disposiciones.

II. Autor

Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Representante a la Cámara, Centro Democrático.

III. Objeto del proyecto de ley

El objeto del presente proyecto de ley es definir una nueva priorización e incluir nuevos municipios como ZOMAC -zonas más afectadas por el conflicto armado-.



Agencia de Renovación del Territorio

Carrera 7 No. 32 - 24, Centro empresarial San Martín (Pisos del 36 al 40)
Conmutador: (+57) 601 4 22 10 80



Programas de Desarrollo
con Enfoque Territorial



Agencia de Renovación del Territorio



IV. Competencia legal

El representante a la cámara tiene facultades para presentar el presente proyecto de ley de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

No obstante, carece de competencia para adicionar un Decreto expedido por el Presidente de la República (Decreto 1650 de 2017) dadas las facultades a él conferidas por los numerales 11¹ y 20² del artículo 189 de la Constitución Política, y en desarrollo de los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016. Lo mismo en garantía al principio de la separación de poderes que implica el ejercicio independiente de cada rama del poder público.

V. Normatividad aplicable

- Parte XI “Incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC) de la Ley 1819 de 2026, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”
- Decreto 1650 de 2017, “Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del Libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016”.

VI. Consideraciones

1. Sobre los municipios pertenecientes a las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC –

El Gobierno nacional por medio de la Alta Consejería para el Posconflicto desarrolló estrategias de financiamiento para dar cumplimiento al Acuerdo de Paz suscrito con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC–EP –. Con ese propósito, mediante la Ley 1819 de 2016³

¹ Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

² Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.

³ “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.



Agencia de Renovación del Territorio

Carrera 7 No. 32 - 24, Centro empresarial San Martín (Pisos del 36 al 40)
Conmutador: (+57) 601 4 22 10 80



Programas de Desarrollo
con Enfoque Territorial



Agencia de Renovación del Territorio



se reglamentó una forma de atraer al sector empresarial para que, con su capital, conocimiento y habilidades, trabaje de la mano del Estado en la mitigación de los costos, tanto económicos, como sociales, para la construcción de la paz, lo que finalmente se traduce en una estrategia para financiar el posconflicto.

En ese orden, en la parte XI de la Ley 1819 de 2016 se establecieron incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las zonas afectadas por el conflicto armado.

Esas zonas, según el numeral 6° del artículo 236⁴ de la citada ley, están constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como los más afectados por el conflicto, definidos por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio -ART-.

Así mismo, en el artículo 235⁵ de la Ley 1819 de 2016 se consagra que los incentivos tienen como finalidad fomentar temporalmente el desarrollo económico-social, el empleo y las formas organizadas de los campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y productores rurales.

Para su implementación, el Gobierno nacional expidió decretos reglamentarios con el fin de señalar los municipios en cuya jurisdicción aplican las disposiciones establecidas en los artículos 235 al 237⁶ de la citada ley y los reglamentos que se expidan.

En tal sentido, en el artículo 1.1.4 del Decreto 1625 del 2016, adicionado por el Artículo 1° del Decreto 1650 de 2017, se señala que las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) es el conjunto de municipios considerados como más afectados por el conflicto armado, en los que se aplican los incentivos tributarios que se regulan en los artículos 237 y 238 de la Ley 1819 de 2016.

También, indica que los municipios que pertenecen a estas zonas se definen a partir de la aplicación de la metodología expuesta en el Anexo No. 2 del citado decreto, basada, principalmente, en ocho variables, así:

⁴ 6. ZOMAC: son las zonas más afectadas por el conflicto armado. Las ZOMAC están constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

⁵ **Artículo 235. Finalidad y temporalidad.** La presente Parte tiene como finalidad fomentar temporalmente el desarrollo económico-social, el empleo y las formas organizadas de los campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y productores rurales, en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) buscando cerrar la brecha económica y social existente entre ellas y el resto del país.

⁶ Régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zomac.



Agencia de Renovación del Territorio

Carrera 7 No. 32 - 24, Centro empresarial San Martín (Pisos del 36 al 40)
Conmutador: (+57) 601 4 22 10 80





Agencia de Renovación del Territorio



- a. **Índice de pobreza multidimensional (IPM).** (DANE) Refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. Esta metodología está conformada por 5 dimensiones y 15 variables: i) condiciones educativas del hogar; ii) condiciones de la niñez y la juventud; iii) salud; iv) trabajo; y v) acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. Según este indicador, una persona es pobre por pobreza multidimensional si cuenta con privaciones en al menos 5 de las variables
- b. **Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) (DNP).** Este índice está construido a partir de las siguientes variables: i) acciones armadas; ii) homicidio; iii) secuestro; iv) víctimas de minas antipersonal; v) desplazamiento forzado; y vi) cultivos de coca. El índice se calcula en promedio para el período 2002-2013, tiempo en el cual se dispone de todas las variables que componen el mismo y permite conocer las dinámicas del conflicto. Se definen las siguientes cinco categorías por desviaciones estándar: i) bajo; ii) medio bajo; iii) medio; iv) alto; y v) muy alto
- c. **Indicador de desempeño fiscal (DNP).** Manejo que los alcaldes y gobernadores le dan a sus finanzas públicas. Consiste en un índice sintético compuesto de los siguientes indicadores: i) capacidad de autofinanciamiento en los gastos de funcionamiento; ii) respaldo de la deuda, iii) dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR); iv) generación de recursos propios; v) magnitud de la inversión; y vi) capacidad de ahorro. Se establecen 5 rangos de clasificación de las entidades territoriales que va de 0 a 100 puntos, estos rangos son: i) Deterioro (< 40); ii) Riesgo (≥ 40 y < 60); iii) Vulnerable (≥ 60 y < 70); iv) Sostenible (≥ 70 y < 80); y v) Solvente (≥ 80).
- d. **Distancia a las capitales del departamento.** Que se encuentren a más de 60 minutos de la capital del Departamento.
- e. **Aglomeraciones de acuerdo con el sistema de ciudades.** Las aglomeraciones son definidas según la tasa de conmutación de la población trabajadora, entre un municipio y otro, se definen en torno a un núcleo central o nodo, que atrae población trabajadora de otros municipios cercanos (no necesariamente limítrofes con el nodo, pero sí en un espacio contiguo geográficamente)” (DNP, 2012, p. 2). Se utilizó el sistema de ciudades en la medida en que los municipios que no pertenecen a él indican un bajo nivel de integración a los centros económicos del país, por lo que se debe realizar un mayor esfuerzo en el cierre de brechas socioeconómicas.
- f. **Categorías de ruralidad. (DNP).** Reconoce la heterogeneidad de las zonas rurales del país, al involucrar las interacciones entre las ciudades y el campo, para lo cual se establecieron 3 criterios: i) el Sistema de Ciudades; ii) densidad poblacional; y iii) relación de población urbano-rural, que permitió establecer 4 categorías de ruralidad: i) ciudades y aglomeraciones; ii) intermedios, iii) rural; y iv) rural disperso
- g. **Población.** Se tuvo en cuenta proyección total de población a 2016.
- h. Municipios PDET⁷

En ese orden, la metodología consistió en la siguiente:

1. Se seleccionaron municipios con el IPM que estuviera por encima del índice a nivel nacional (49% de la población en situación de pobreza) o que en el indicador de desempeño fiscal se encontraran en las categorías de deterioro, riesgo o vulnerable.
2. A este grupo se le restaron aquellos que fueran considerados como centro o parte de una aglomeración (definida por el sistema de ciudades del DNP).

⁷ Decreto 1625 de 2016.



Agencia de Renovación del Territorio

Carrera 7 No. 32 - 24, Centro empresarial San Martín (Pisos del 36 al 40)
Conmutador: (+57) 601 4 22 10 80



Programas de Desarrollo
con Enfoque Territorial



Agencia de Renovación del Territorio



3. Se incluyeron aquellos municipios que, dentro del índice de incidencia del conflicto armado (2002 a 2013) se encontraran por encima de la media nacional (medio, alto y muy alto)
4. Se incluyeron todos los municipios PDET.
5. Se excluyeron las ciudades de más de 450.000 habitantes y se eliminaron las ciudades (medidas por las categorías de ruralidad de la Misión para la Transformación del Campo) que se encontraran a menos de 60 minutos de la capital del departamento. Esto, siempre y cuando la capital no se encontrara seleccionada en los pasos anteriores. Como resultado fueron seleccionados 344 municipios.

La metodología para definir las ZOMAC fue adoptada en el año 2017, a partir de las ocho (8) variables mencionadas en el punto anterior a todos los municipios del país.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto 1223 de 2020 la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) tiene por objeto coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país.

En esta línea, las leyes 1819 de 2016 y 2010 de 2019, se creó el mecanismo de Obras por Impuestos, la cual cuenta con las opciones de fiducia y convenio, respectivamente entendidas como un instrumento por medio del cual las personas naturales y jurídicas que son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, puedan financiar la ejecución de los proyectos de inversión dentro de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC y los municipios PDET.

Como consecuencia de lo expuesto es claro que de conformidad con lo esbozado en el Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 (Opción fiducia) reglamentada por los decretos 1915 de 2017 y 2469 de 2018, así mismo por lo dispuesto en el Artículo 800-1 del Estatuto Tributario (opción convenio), reglamentado principalmente por el Decreto 1147 de 2020 la ART tiene las siguientes competencias:

1. Publicar el banco de los proyectos que contaron con el concepto de viabilidad por parte de las entidades nacionales competentes y el control posterior del Departamento Nacional de Planeación -DNP- lo que queda reportado en el SUIFP y se publica en la página web de la ART en el periodo comprendido entre el 16 de febrero y 31 de marzo (opción fiducia) y del 2 al 31 de marzo y de agosto de cada año (opción convenio).
2. Aprobar mediante acto administrativo, y previa viabilización de la entidad nacional competente y control posterior del DNP del proyecto, las solicitudes de los contribuyentes de vincular el impuesto de renta y complementarios por medio de la opción fiducia, así como, la suscripción de los convenios entre los contribuyentes y las entidades nacionales competentes a través de la Opción Convenio

De lo anterior se desprende que respecto de las ZOMAC la ART participó en la definición de la metodología a partir de la cual se definieron los municipios como tal y aprueba mediante acto



Agencia de Renovación del Territorio

Carrera 7 No. 32 - 24, Centro empresarial San Martín (Pisos del 36 al 40)
Conmutador: (+57) 601 4 22 10 80



Programas de Desarrollo
con Enfoque Territorial



Agencia de Renovación del Territorio

administrativo las solicitudes para vincularse al mecanismo de obras por impuestos dentro de las ZOMAC.

2.- Conclusiones

A partir de lo expuesto en precedencia esta Agencia considera que el proyecto de Ley 297 de 2024 no es viable desde el ámbito de nuestras competencias, por las siguientes razones:

- La competencia para definir las ZOMAC, conformadas por los municipios más afectados por el conflicto, se encuentra en cabeza del ejecutivo esto es en el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART); ello, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016. De tal forma, el estudio y resultado de municipios ZOMAC, fue producto en su momento de la decisión de las 3 entidades señaladas.
- Otorgada dicha facultad por parte del legislador al ejecutivo, el Presidente de la República, a través del Decreto 1650 de 2017 fijó la metodología a partir de la cual se definieron los municipios que hacen parte de las ZOMAC, sin que a la fecha, la metodología se haya modificado por una norma del mismo rango; el precitado decreto tampoco consagró la posibilidad de inclusión de nuevos municipios o algún procedimiento especial para ello.
- En el proyecto de ley se presenta una confusión entre las competencias propia del legislador y las facultades reglamentaria del ejecutivo, toda vez que el Congreso no puede inmiscuirse en asunto de competencia privativa de otras autoridades como lo es la facultad reglamentara.
- No es competencia del legislador adicionar otros municipios como ZOMAC, sin que se aplique una metodología como aconteció en el Decreto 1650 de 2017.
- Tampoco es facultad del legislador modificar la metodología contenida en el anexo No. 2 del Decreto 1650 de 2017, como se evidencia en la propuesta del artículo 4 del proyecto de ley 297 de 2024.

VII. Viabilidad del proyecto

Viable ____

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado ____

No Viable **X**



Agencia de Renovación del Territorio

Carrera 7 No. 32 - 24, Centro empresarial San Martín (Pisos del 36 al 40)
Conmutador: (+57) 601 4 22 10 80



Programas de Desarrollo
con Enfoque Territorial



Agencia de Renovación del Territorio



En los anteriores términos se emite el concepto solicitado.

Luis Carlos Erira Tupaz

Jefe Oficina Jurídica

Agencia de Renovación del Territorio – ART

Elaboró: Adriana Marcela Marín Moreno – abogada de la Oficina Jurídica



Agencia de Renovación del Territorio

Carrera 7 No. 32 - 24, Centro empresarial San Martín (Pisos del 36 al 40)
Conmutador: (+57) 601 4 22 10 80



Programas de Desarrollo
con Enfoque Territorial