

Bogotá D.C., miércoles, 20 de noviembre de 2024

DG

Al responder cite este Nro.
20243101354501

Honorable Representante
ALIRIO URIBE MUÑOZ
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Carrera 7 No. 8 – 68, Edificio Nuevo del Congreso
alirio.uribe@camara.gov.co
alirio.uribe.representante@gmail.com
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley Nro. 297 de 2024 Cámara “*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*”. Radicado DNP Nro. 20246631408102.

Respetado representante,

En atención a la solicitud de concepto presentada a este Departamento Administrativo, relacionada con el Proyecto de Ley No. 297 de 2024 Cámara “*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, se presentan los comentarios técnicos y jurídicos en el marco de lo dispuesto en el Decreto 1893 de 2021¹, sin perjuicio de los comentarios que puedan llegar a tener los respectivos sectores competentes en virtud de las disposiciones que desarrolla el presente Proyecto de Ley (PL).

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

De conformidad con lo establecido en la exposición de motivos del PL del asunto, y teniendo en cuenta su artículo primero, la iniciativa normativa tiene por objetivo principal definir una nueva priorización y adicionar nuevos municipios como Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC. Para ello, busca adicionar y modificar disposiciones contenidas en la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 1650 de 2017, entre otras disposiciones.

Asimismo, es relevante mencionar que, la estrategia de ZOMAC tiene dos objetivos específicos. El primero, es el descuento a la renta a empresas nuevas en la zona y, el segundo, es el remplazo del impuesto a la renta a cambio de obras en alcantarillado, acueducto, salud o educación. A su vez, uno de los claros beneficios que ofrece la Ley 1819 de 2016 está relacionado con el régimen de tributación

¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

especial de nuevas sociedades en las ZOMAC. Este régimen contiene ventajas concernientes al tratamiento especial sobre el impuesto a la renta, en el que la tarifa es de 0% hasta 75% y esta, es aplicable desde el año 2017 hasta 2027.

Lo anterior, de acuerdo con lo mencionado por el autor del PL objeto de análisis, adquiere gran relevancia al tener en cuenta que, debido a la falta de socialización de la Ley 1819 de 2016 y a la falta de asistencia técnica por parte de la Nación y de los territorios, existe un nivel bajo de acceso a los beneficios y programas a cargo de las empresas que se constituyen en el marco de las ZOMAC.

En esa línea, a consideración del autor, se han determinado las siguientes falencias que dificultan el acceso a las ventajas que se plasman en la Ley 1819 de 2015:

1. Desconocimiento básico de la medida del beneficio tributario.
2. Desconocimiento para el aprovechamiento de los beneficios otorgados por el Gobierno.
3. Carencia de recursos suficientes para contratar personal experto en materia tributaria.
4. Debilidad de la cultura tributaria.
5. Limitación en la capacidad de generación de riqueza para tributar.

De cara a lo anterior, señala la exposición de motivos que, las ZOMAC en el departamento de Santander corresponden a Bolívar, Rionegro, El Playón, La Belleza, Landázuri, Matanza, Sabana de Torres, Sucre, Suratá y Charta. Mientras que, actualmente, Santander posee 23 municipios certificados y reconocidos por la Unidad para las Víctimas como ejemplares en la Política Pública de Víctimas, los cuales son Albania, Aratocha, Bolívar, Cepitá, Charalá, Concepción, Coromoro, Curití, El Guacamayo, Enciso, Floridablanca, Guapotá, Jesús María, Matanza, Ocamonte, Oiba, Onzaga, Páramo, San Benito, Santa Helena del Opón, Simacota, Suratá y Valle de San José. De este modo, consideran los autores del PL objeto de análisis, que estos territorios también han sido afectados por la violencia y dicho flagelo continúa en aumento.

En consideración de lo anterior, y sin perjuicio del concepto que puedan llegar a emitir los respectivos sectores competentes, nos permitimos presentar las siguientes observaciones frente al presente PL objeto de estudio.

II. Comentarios sobre el PL

En primer lugar, con la propuesta del PL que busca incluir nuevos municipios en la estrategia ZOMAC, es crucial recordar que esta estrategia fue diseñada en el marco de la firma del Acuerdo Final de Paz, con el objetivo de cumplir con compromisos específicos acordados en el tiempo de su suscripción. Así, el artículo 236 de la Ley 1819 de 2016 define a las ZOMAC como "(..) *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).*"

A su vez, es relevante mencionar que el artículo 235 de la precitada Ley, define la finalidad y la temporalidad de los incentivos tributarios y el desarrollo empresarial para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las ZOMAC, de la siguiente manera:

"La presente Parte tiene como finalidad fomentar temporalmente el desarrollo económico-social, el empleo y las formas organizadas de los campesinos, comunidades indígenas, afro descendientes, 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."

Es por lo anterior que, beneficios como el régimen especial de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las ZOMAC, son aplicables de manera temporal a las nuevas micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, según los parámetros y plazos determinados que se señalan en el artículo 237 de la Ley en cita. De este modo, por ejemplo, los beneficios tributarios sólo serán aplicables hasta el año 2027.

Teniendo este contexto presente, como segundo punto, es fundamental recordar que la selección de los municipios ZOMAC se realizó en función de un conjunto de variables definidas en el momento de la firma del Acuerdo de Paz. Estas variables fueron diseñadas para identificar de manera objetiva y transparente a los municipios que habían sufrido los impactos más graves del conflicto armado, así como aquellos que enfrentaban mayores debilidades institucionales, pobreza y brechas socioeconómicas. Los criterios utilizados para esta selección fueron los siguientes:

- Las variables debían ser comparables entre todos los municipios.
- Las variables debían determinarse con información extraída de fuentes oficiales y datos confiables.
- Las variables debían tener un conjunto de mediciones adecuadas para determinar el grado de afectación por el conflicto, la debilidad institucional, la pobreza y las desigualdades socioeconómicas.
- Las variables debían estar alineadas con lo dispuesto en el Acuerdo Final de Paz.

Si bien se reconoce que, el conflicto armado afectó a todos los municipios del país en diferentes grados, en el momento de la firma del Acuerdo ciertos municipios presentaban afectaciones particularmente graves. De este modo, la identificación de estos municipios se realizó con base en variables objetivas que permitieron priorizar las áreas más vulnerables. Es por ello que, ampliar la cobertura de la estrategia ZOMAC sin aplicar los mismos criterios rigurosos, distorsionaría los objetivos iniciales de la política y pondría en riesgo la focalización de los recursos en las zonas que más lo requieren, atendiendo a que esta estrategia fue creada de manera temporal.

Por otro lado, se considera que la ampliación del número de municipios que pueden beneficiarse de la estrategia implicaría redistribuir el cupo CONFIS asignado a las obras por impuestos, lo cual resultaría en una dispersión de los recursos hacia municipios que no fueron priorizados originalmente. Esto no sólo reduciría el monto de las inversiones destinadas a los compromisos pactados en el Acuerdo de Paz, sino que también afectaría de manera directa su cumplimiento al desviar los recursos a otras áreas no contempladas inicialmente.

Por ello, resulta importante señalar que este desvío de recursos podría generar incentivos no deseados para que las empresas opten por realizar proyectos en municipios donde la ejecución de obras sea más sencilla, en detrimento de las zonas priorizadas al momento de la firma del Acuerdo de Paz. Esta consecuencia, a consideración de este Departamento Administrativo, iría en contra del propósito original de la estrategia, que buscaba concentrar esfuerzos e inversiones en los municipios más afectados por el conflicto y con mayor necesidad de desarrollo, y, además, implicaría un cambio de reglas sobre los compromisos adquiridos.

En tercer lugar, se estima que los municipios ZOMAC no sólo se benefician de la ejecución de proyectos a través de la estrategia de obras por impuestos, sino que las empresas localizadas en estas zonas disfrutan de beneficios fiscales, como importantes descuentos en el impuesto sobre la renta hasta el año 2027. Es así como, la inclusión de nuevos municipios en esta categoría podría generar un impacto fiscal considerable, lo que requeriría un análisis riguroso y un aval fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esto se debe a que las empresas podrían desviar sus inversiones hacia nuevas áreas para aprovechar estos beneficios, alterando el equilibrio fiscal previsto y reduciendo el recaudo tributario.

En línea con lo anterior, es necesario que la presente iniciativa sea analizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus competencias, verifique el impacto fiscal de la propuesta y determine (de ser el caso), si genera mayores gastos a cargo de la Nación que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP, conforme a lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003², el cual dispone que:

(...) “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”.

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones se ha pronunciado respecto de la potestad que recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), para

² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

realizar los estudios pertinentes que den cuenta del impacto fiscal de los Proyectos de Ley. En este sentido, mediante Sentencia C-502 de 2007³, manifestó lo siguiente:

"(...) La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio".

Así las cosas, en caso de emitirse dicho concepto, el mismo vincula y obliga al Congreso de la República a realizar un estudio pormenorizado de las razones ahí descritas, so pena de que el Proyecto en cuestión resulte inconstitucional.

Asimismo, la Sentencia C-866 de 2010 establece explícitamente que:

"(...) cumplida la carga que consagra el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida a la rendición del concepto sobre el impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la correlativa obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el ejecutivo. De tal manera que, una omisión en el análisis de las razones aducidas por el Ministro implica un incumplimiento de la Ley Orgánica 819 de 2003, y, por tanto, deviene en su inconstitucionalidad"⁴.

De igual manera, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1197 de 2008 señaló:

"(...) si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, en la forma indicada en la mencionada disposición, haciendo

³ Corte Constitucional, Sentencia C 502/07, M.P.: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C 866/10, M.P.: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior⁵.

En este marco, se ha evidenciado que el PL no contiene un acápite sobre el impacto fiscal que se generaría una vez promulgada la ley, siendo este, un contenido imperante para poder valorar la sostenibilidad fiscal del mismo. No obstante, sí se considera que, la creación de nuevos municipios ZOMAC y la adición y modificación de disposiciones contenidas en la Ley 1819 del 2016 y el Decreto 1650 del 2017, representaría un mayor gasto para la Nación.

Por las razones expuestas, se considera que el PL objeto de estudio alteraría la distribución de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, y eventualmente podría ocasionar impactos fiscales significativos que, de la lectura de la exposición de motivos, parece que no han sido debidamente contemplados y que podrían afectar la sostenibilidad de la estrategia a largo plazo.

En los anteriores se emite concepto sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.

Cordialmente,



MARIO ALEJANDRO VALENCIA BARRERA
Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo Nacional
Departamento Nacional de Planeación

Preparó: David Fernando Flórez Ballesteros, Director de Gobierno, Derechos Humanos y Paz. 

Consolidó: Solunmy Campos Calderón, Contratista OAJ. 

Revisó jurídicamente: Germán Felipe Correa, Abogado OAJ. 

Juan Carlos Gómez, Abogado OAJ. 

José Miguel Rueda Vásquez, Jefe Oficina Asesora Jurídica. 

Juan Manuel Ruiz Guillermo, Contratista SGPDN 

Jessica Alejandra Betancur, Asesora SGPDN

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C 1197/08, M.P.: Dr. Nilson Pinilla Pinilla.