DECRETO 1650 DE 2017

(octubre 9)

D.O. 50.381, octubre 9 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 números 2 y 3, al Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 11 y 20 del artículo 189 de la Constitución Política, y en desarrollo de los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016, y

CONSIDERANDO:

Que el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016, establece que las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), están constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, los cuales serán definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Que conforme con el artículo 236 precitado, el presente Decreto contiene la metodología y el listado de municipios más afectados por el conflicto, la cual será integrada al Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, a través del Anexo número 2, que hace parte del presente decreto.

Que el artículo 236 de la Ley 1819 de 2016 define, para efectos de la aplicación de los beneficios de que tratan los artículos 236 y 237 de la misma ley, la microempresa, la

pequeña empresa, la mediana empresa, la grande empresa, las nuevas sociedades, y las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), y los beneficiarios del Régimen de Tributación en el impuesto sobre la renta y complementario, que pueden iniciar actividades en estas Zonas.

Que conforme con lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 236 de la Ley en cita, las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos, en virtud de concesiones legalmente otorgadas, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria por concesión legamente otorgada, se excluyen del tratamiento tributario de que trata la Parte XI de la Ley 1819 de 2016, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 238 ibídem y según lo establecido en el Decreto ley número 883 de 2017 .

Que según el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, las nuevas sociedades, que sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), y que cumplan con los montos mínimos de inversión y de generación de empleo que defina el Gobierno Nacional, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementario, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

a) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementario de las nuevas sociedades, que sean micro y pequeñas empresas, que inicien sus actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), por los años 2017 a 2021, será del cero por ciento (0%); por los años 2022 a 2024 la tarifa será del veinticinco por ciento (25%) de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas; para los años 2025 a 2027 la tarifa será del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general; en adelante tributarán a la tarifa general;

b) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementario de las nuevas sociedades, que

sean medianas y grandes empresas, que inicien sus actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), por los años 2017 a 2021, será del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementario para personas jurídicas o asimiladas; por los años 2022 a 2027 la tarifa será del setenta y cinco por ciento (75%) de la tarifa general, en adelante las nuevas grandes sociedades tributarán a la tarifa general.

Que se requiere establecer las reglas para las reorganizaciones empresariales por parte de las sociedades que opten por los beneficios tributarios que aplican en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), conforme con lo previsto en los artículos 319-3 y siguientes del Estatuto Tributario y los porcentajes de retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta por pagos o abonos en cuenta, cuando hubiere lugar a ello, a una sociedad del régimen de tributación Zomac, en los términos del artículo 237 de la Ley 1819 de 2016 .

Que se cumplió con las formalidades previstas en el numeral 8 del artículo 8º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Decreto número 1081 de 2015, modificado por el Decreto número 270 de 2017, en relación con la publicación del texto del presente Decreto.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Adición del artículo 1.1.4. a la Parte 1 del Libro 1 del Decreto número 1625 de 2016. Adiciónese un artículo a la Parte 1 del Libro 1 del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, así:

“Artículo 1.1.4. Definición de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac). Zomac es el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el

Conflicto Armado (Zomac) – definidos conforme con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 y en cuya jurisdicción aplicarán las disposiciones establecidas en los artículos 235 al 237 de la misma ley y los reglamentos que se expidan.

La metodología y los Municipios más Afectados por el Conflicto Armado (Zomac) – están definidos en el Anexo número 2 del presente decreto".

Artículo 2°. Adición de la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. Adiciónese la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, así:

"SECCIÓN 1

RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN DE LAS NUEVAS SOCIEDADES QUE INICIEN ACTIVIDADES EN LAS ZONAS MÁS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO (ZOMAC)"

"Artículo 1.2.1.23.1.1. Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en los artículos 235 a 237 de la Ley 1819 de 2016, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Actividad económica principal: La actividad económica principal es aquella desarrollada en su totalidad dentro de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) – en los términos del artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, y que le genera al contribuyente del impuesto sobre la renta y complementario la mayor cantidad de ingresos en el periodo gravable. Las actividades económicas se encuentran contempladas en la Resolución 139 de 2012, o la que la modifique, adicione o sustituya, proferida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Desarrollo de toda la actividad económica: Se entiende que el contribuyente desarrolla toda

la actividad económica en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), cuando la totalidad de la actividad económica se desarrolla dentro de los municipios declarados como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac).

Empleo directo: Es aquel que se genera cuando la sociedad beneficiaria del incentivo tributario, vincula personal a través de contratos laborales desde el 29 de diciembre de 2016 y hasta el 31 de diciembre de 2027 inclusive, en la cantidad indicada en el Anexo No. 3 del presente decreto.

Inversión: Es el monto mínimo de propiedad, planta, equipo e inventario utilizado en las actividades económicas generadoras de renta, que haya sido adquirido bajo cualquier modalidad con posterioridad al 29 de diciembre de 2016 y que haga parte del patrimonio bruto de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), cuya ubicación física se encuentre dentro de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), durante el término de vigencia del régimen de tributación. Lo anterior sin perjuicio de que por la naturaleza del bien se movilice por fuera de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac).

Monto mínimo de generación de empleo: Es la cantidad mínima de empleo directo que debe generar la sociedad beneficiaria del incentivo tributario para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), relacionado con la actividad económica en las condiciones establecidas en los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016.

Razón social de las nuevas sociedades: Es aquella que deben utilizar las nuevas sociedades durante el término que gocen del incentivo tributario. En la razón social se adicionará, al final, la expresión “Zomac”.

“Artículo 1.2.1.23.1.2. Desarrollo de toda la actividad económica. Se entiende que el contribuyente desarrolla toda la actividad económica en las Zonas más Afectadas por el

Conflicto Armado (Zomac), cuando la actividad económica se realiza dentro de los municipios declarados como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac).

En especial, se entiende que las actividades industriales o agropecuarias, de servicios y de comercio, se desarrollan en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), cuando:

1. Actividades industriales o agropecuarias: Cuando la sociedad beneficiaria del incentivo desarrolla todo su proceso productivo en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y los productos resultantes son vendidos y despachados en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), o hacia otras partes del país o del exterior.

2. Servicio: Cuando la sociedad beneficiaria del incentivo tributario opere y/o preste los servicios dentro y desde las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), hacia otras partes del país o del exterior.

3. Comercio: Cuando la sociedad beneficiaria del incentivo tributario desarrolle toda su actividad comercial en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), en todo caso los productos podrán ser vendidos y despachados en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), o vendidos y despachados hacia otras partes del país o del exterior".

"Artículo 1.2.1.23.1.3. Nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) – beneficiarias del régimen de tributación. Son beneficiarias del incentivo de progresividad en la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementario, las nuevas sociedades que se constituyan e inicien su actividad económica principal a partir del 29 de diciembre de 2016 y que además cumplan con los siguientes requisitos:

1. Estar legalmente constituidas e inscritas en la correspondiente Cámara de Comercio de la

jurisdicción del municipio en que va a desarrollar toda su actividad económica en los términos del artículo 1.2.1.23.1.2, del presente decreto.

2. Tener su domicilio principal y desarrollar toda su actividad económica, en los términos del artículo 1.2.1.23.1.2 del presente decreto, en los municipios definidos como ZOMAC, con excepción de las actividades y empresas expresamente excluidas en el parágrafo 1º del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016; y

3. Cumplir con los montos mínimos de inversión y generación de empleo exigidos para el periodo fiscal correspondiente del impuesto sobre la renta y complementario.

Parágrafo. También podrán gozar del incentivo de progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementario de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), de que trata el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, las empresas que se encuentren en condición de informalidad al 29 de diciembre de 2016, siempre que al momento de optar por acogerse al beneficio hayan culminado su formalización, se constituyan como sociedad comercial, inicien su actividad económica principal y, además, cumplan con los demás requisitos establecidos en los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016 y en las disposiciones reglamentarias, en especial las contenidas en el presente artículo".

"Artículo 1.2.1.23.1.4. Monto de la inversión. Las nuevas sociedades que se acojan por cada año de vigencia del Régimen de Tributación de que trata el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, deberán cumplir y mantener los montos de inversión definidos en el Anexo N° 3 del presente decreto".

"Artículo 1.2.1.23.1.5. Generación de empleo. Las nuevas sociedades que se acojan por cada año de vigencia al Régimen de Tributación de que trata el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, deberán cumplir y mantener la generación de empleo, de conformidad con lo indicado en el Anexo número 3 del presente decreto".

“Artículo 1.2.1.23.1.6. Obligaciones de los contribuyentes del Régimen de Tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac). Sin perjuicio de las facultades de fiscalización y control que tiene la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Naciones (DIAN) las sociedades que opten por el Régimen de Tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), deberán cumplir además de las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementario, las siguientes:

1. Inscribirse y mantener actualizado el Registro Único Tributario (RUT) en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para lo cual deberá indicar en la sección correspondiente la condición de Zomac.

2. Indicar en el Registro Único Tributario (RUT) la condición de micro, pequeña, mediana o grande empresa, según corresponda, previamente al inicio de la actividad económica.

3. Certificación anual, expedida por el representante legal y el contador público o revisor fiscal, según el caso, en la que conste:

a) La categorización de la sociedad, teniendo en cuenta lo establecido en los numerales 1 al 4 del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016;

b) La existencia real y material de los activos;

c) El registro de los activos de conformidad con los marcos técnicos normativos contables vigentes en Colombia,

d) La incorporación de los activos al patrimonio bruto de la sociedad,

e) La información que permita el control de los requisitos de inversión, generación de

empleo, desarrollo de la actividad, y la ubicación real y material de la sociedad.

El monto de los activos a certificar corresponde a los registrados en la escritura pública de constitución o en el documento privado de creación; esta certificación deberá estar a disposición de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Naciones·(DIAN), cuando se requiera.

4. Enviar a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) la información exógena de conformidad con lo establecido en los artículos 631 y 631-3 del Estatuto Tributario".

"Artículo 1.2.1.23.1.7. Pérdida del Régimen de Tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac). Las nuevas sociedades que sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y que cumplan con los montos mínimos de inversión y de generación de empleo de que trata el presente decreto a que se refieren los literales a) y b) del artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, perderán el régimen de tributación del artículo en mención cuando:

1. Cambien el domicilio principal a un municipio que no haya sido declarado como Zona más Afectada por el Conflicto Armado (Zomac), durante la vigencia del régimen de tributación.

2. Desarrollen su actividad económica en un territorio diferente a las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac).

3. Incumplan los requisitos de inversión y empleo de que tratan los artículos 1.2.1.23.1.4 y 1.2.1.23.1.5, del presente decreto.

4. Desarrollen actos o negocios jurídicos que configuren circunstancias catalogadas como abuso en materia tributaria, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 869 al 869-2 del Estatuto Tributario.

Parágrafo. En caso de pérdida del régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) de que trata el presente artículo, la tarifa del impuesto sobre la renta en el año gravable en el cual se pierda el régimen, será la tarifa general establecida en el artículo 240 del Estatuto Tributario y/o la tarifa de las ganancias ocasionales, según corresponda".

"Artículo 1.2.1.23.1.8. Cláusula antielusión. En concordancia con el artículo 869 del Estatuto Tributario, las nuevas sociedades del régimen de tributación Zomac que sean objeto de alguna de las siguientes reorganizaciones empresariales, estarán obligadas a liquidar la tarifa del impuesto sobre la renta y complementario, y determinar las operaciones a precios de mercado, según las siguientes reglas:

1. En caso de fusión de sociedades que hayan optado previamente por el régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), la tarifa del impuesto sobre la renta y complementario a liquidar por la sociedad resultante en el periodo fiscal en que se consolide la fusión, será la mayor entre las tarifas que le correspondía a las sociedades participantes en la fusión.

2. En caso de escisión de sociedades que hayan optado previamente por el régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), la tarifa del impuesto sobre la renta y complementario a liquidar por las sociedades resultantes de la escisión será la que correspondía a la sociedad escindida.

3. En caso de liquidación de la sociedad que haya optado previamente por el régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por

el Conflicto Armado (Zomac), que registre su liquidación en la Cámara de Comercio dentro del término del régimen y cuyos socios o miembros de la junta directiva creen otra sociedad en una Zomac, que desarrolle la misma actividad económica y que pretendan optar por el referido régimen, tendrán la tarifa del impuesto que le correspondía a la sociedad liquidada, siempre que la citada tarifa, no fuere inferior a la tarifa que corresponda a la nueva sociedad.

4. Las operaciones que realicen las sociedades que hayan optado previamente por el régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) – con vinculados económicos nacionales, se deberán efectuar a precios de mercado, utilizando las disposiciones y metodología consagradas en los artículos 260-1, 260-3 y 260-4 del Estatuto Tributario, en lo que ello aplique.

Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones del régimen de precios de transferencia cuando haya lugar.

La condición aquí establecida no aplica para:

a) Las transacciones entre vinculados cuando los mismos sean sociedades del régimen de tributación previsto en el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, siempre que la operación se realice en el año gravable cuya tarifa del impuesto sobre la renta y complementario sea de cero (0),

b) Las sociedades que tengan ingresos brutos anuales inferiores a tres mil quinientos (3.500) U.V.T.

Lo anterior sin perjuicio de la aplicación por parte de la administración tributaria de otro tipo de operaciones o serie de operaciones que puedan constituir abuso en materia tributaria".

“Artículo 1.2.1.23.1.9. Sociedades excluidas del régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac). Las siguientes sociedades no podrán acceder al régimen de tributación del impuesto sobre la renta y complementario de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016:

1. Las calificadas como grandes contribuyentes por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), dedicadas a la actividad portuaria aun cuando sean fusionadas o escindidas.

2. Las sociedades dedicadas a la minería o servicios conexos a esta, en virtud de concesiones legalmente otorgadas, aun cuando sean fusionadas o escindidas.

3. Las sociedades dedicadas a la explotación de hidrocarburos o servicios conexos a esta, en virtud de concesiones legalmente otorgadas, aun cuando sean fusionadas o escindidas.

Parágrafo. Para efectos de lo establecido en este artículo se entiende por servicios conexos, todas las actividades directamente relacionadas con la actividad principal de la minería y de explotación de hidrocarburos CIIU”.

“Artículo 1.2.1.23.1.10. Retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta. Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a una persona jurídica beneficiaria del incentivo tributario de que trata el artículo 237 de la Ley 1819 de 2016, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementario de la sociedad beneficiaria, así:

Categoría de sociedad

2017-2021

2022-2024

2025-2027

2028

Micro y Pequeña

0%

25%

50%

100%

Mediana y Grande

50%

75%

75%

100%

Para efectos de lo anterior el beneficiario deberá informar al agente retenedor la categoría de la sociedad, dentro de la factura. En ausencia de esta información, el agente retenedor aplicará la tarifa plena que corresponda a la operación.

Las sociedades beneficiarias del incentivo tributario a que hace referencia esta Sección calcularán en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y

complementario la autorretención de que tratan los artículos 1.2.6.6 al 1.2.6.11. del Decreto número 1625 del 2016 Único Reglamentario en materia tributaria".

Artículo 3°. Incorporación de los Anexos números 2 y 3 al Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. Incorpórense los Anexos números 2 "Metodología para la definición de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y listado de municipios" y 3 "Montos de Inversión y Empleo", de que trata el presente decreto, al Decreto números 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Artículo 4°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación y 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 número 2 y 3, al Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 9 de octubre de 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Mauricio Cárdenas Santamaría.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Juan Guillermo Zuluaga Cardona.

El Subdirector Territorial y de Inversión Pública encargado del Despacho del Director del Departamento Nacional de Planeación,

Juan Felipe Quintero Villa.

ANEXO NÚMERO 2

METODOLOGÍA PARA LA DEFINICIÓN DE LAS ZONAS MÁS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO (ZOMAC) – Y LISTADO DE MUNICIPIOS

Para la definición técnica de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto, en adelante Zomac, es necesario determinar cuáles son las variables necesarias para el establecimiento de las zonas efectivamente más afectadas por el conflicto armado en nuestro país.

Si bien la complejidad del problema de violencia en Colombia ha impedido reconocer cuáles son las causas definitivas del conflicto armado interno, existe consenso entre los autores y doctrinantes en que la debilidad y la precariedad del Estado colombiano han promocionado y facilitado el conflicto armado en nuestro país (Uprimmy, 2001; Sánchez, 2007). Por otra parte, también se ha establecido la estrecha relación entre conflicto y pobreza en Colombia, las cuales han estado mediadas por las instituciones existentes y características idiosincráticas de la historia colombiana, como la lucha armada entre los partidos políticos tradicionales, los conflictos agrarios no resueltos y la descentralización ocurrida a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa (Restrepo y Aponte, 2009).

Otros autores, en la misma línea, concluyen que un factor fundamental para explicar la violencia es la capacidad estatal. Así, elementos como la falta de participación política, la falta de gobernabilidad, la mala administración de los ingresos provenientes de recursos naturales, y la ausencia del Estado en partes del territorio, facilitan la aparición del conflicto armado (Yaffe, 2011).

En esa medida, es evidente que para determinar cuáles son las zonas más afectadas por el conflicto y, por ende, el nivel de afectación de conflicto para todos los municipios del país; es necesario considerar variables como el índice de pobreza multidimensional, que refleje el

grado de privación de las personas; o el índice de desempeño fiscal, el cual dé cuenta de la debilidad institucional de todos los municipios del país.

En el caso específico de la Ley 1819 de 2016, es importante resaltar que se establecen tratamientos tributarios otorgados especialmente a las Zomac, erigiéndose los mismos como mecanismos para fomentar el desarrollo económico de los municipios y cerrar las brechas socioeconómicas que afectan al país. Las variables municipales seleccionadas, no sólo corresponden a indicadores de afectación del conflicto, sino también al grado de vulnerabilidad de los municipios ante este fenómeno.

Esto último, se encuentra ligado a la capacidad institucional de cada municipio para abordar esta problemática y para enfrentar los efectos adversos del conflicto en el desarrollo, así como la articulación de los municipios con los centros y polos de crecimiento económico. En este sentido, para la definición de las zomac se consideraron las siguientes variables a nivel de municipio: i) Índice de Pobreza Multidimensional (IPM);

ii) Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA); iii) Indicador de desempeño fiscal; iv) distancia a las capitales del departamento; v) aglomeraciones de acuerdo con el sistema de ciudades; vi) categorías de ruralidad; y vii) población. Adicionalmente, fueron considerados los Municipios Priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET, establecidos con el Decreto número 893 de 2017. A continuación, se presenta una descripción de cada una de las variables:

1. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM): es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La propuesta metodológica del IPM desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación en adelante DNP, y transferida al Departamento Administrativo Nacional de Estadística en adelante DANE en 2012, 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 (33,3% del total de las 15 variables o privaciones).

Para este ejercicio se utiliza el Índice de Pobreza Multidimensional a nivel municipal por las siguientes razones: (i) existe información para todos los municipios existentes en el país en el año 2005; (ii) es la información más reciente con cobertura para todos los municipios que existeN; y (iii) da cuenta del nivel de privación al que se enfrentan los hogares en cada uno de los municipios. De esta forma, el IPM permite filtrar los municipios en los que se requiere hacer un mayor esfuerzo en el cierre de brechas socioeconómicas. El índice se calcula con base en el Censo 2005 del DANE.

2. Índice de desempeño fiscal: medición desarrollada por el DNP, que aproxima el 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).

Estos rangos agrupan a los municipios de acuerdo con el índice de desempeño logrado en 2015. Para este ejercicio se utiliza el índice de desempeño fiscal en la medida que existe información para todos los municipios del país, y es un indicador de la fortaleza institucional. Lo anterior permite establecer aquellos municipios débiles institucionalmente, lo que determina la vulnerabilidad de los municipios ante el conflicto armado y su capacidad de acción frente al mismo. El año base de este indicador es 2015.

3. Aglomeraciones del Sistema de Ciudades: se definen como “la conjunción de ciudades que comparten ciertas características. En el caso que nos ocupa, las aglomeraciones definidas según la tasa de conmutación de la población trabajadora, entre un municipio y otro, se definen en tomo 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.

4. Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA): elaborado por el DNP con el objetivo de identificar los municipios según su nivel de afectación por conflicto. 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. Se utilizó el llca ya que permite establecer el nivel de afectación de conflicto para todos los municipios del país, a partir de información comparable.

5. Municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): estos fueron establecidos en el Decreto ley número 893 de 2017. Las zonas PDET responden a una priorización basada en los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. Los municipios PDET fueron priorizados, entre otros, por su alta afectación por el conflicto y la necesidad de una mayor celeridad en las inversiones, de superar las condiciones que

prolongaron el conflicto armado y de garantizar su no repetición.

6. Tiempo en vehículo a la capital de departamento: se construyó una matriz que relaciona la distancia en vehículo desde cada uno de los municipios a la capital departamental. Esto, en la medida en que la lejanía o cercanía con las grandes ciudades (capitales de departamento) denota, de alguna manera, el grado de debilidad institucional, así como la capacidad de reacción frente al conflicto y, por ende, el grado de vulnerabilidad de los respectivos municipios1.

7. Categorías de ruralidad: desarrollada por el DNP y el equipo de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, con el objetivo de reconocer 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. Esta variable también incide en la vulnerabilidad de los municipios y su debilidad institucional ante el conflicto armado.

8. Población: se tuvo en cuenta la proyección de la población total de los municipios calculada por el DANE para el año 2016. Esto con el propósito de evitar que el beneficio planteado se concentre en su mayor parte en grandes ciudades, que cuentan con facilidades en infraestructura y mejores condiciones de mercado, impidiendo alcanzar el objetivo de cerrar las brechas.

Metodología

Para realizar la elección de las Zomac, se procedió a filtrar la totalidad de los municipios para seleccionar los municipios más afectados por el conflicto. La metodología utilizada fue la siguiente:

1. El punto de partida fue identificar los municipios con mayores retos institucionales y socioeconómicos, por lo cual fueron seleccionados los municipios que en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) estuvieran 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 vulnerable2.

2. Para evitar que los beneficios en la renta (artículo 237 de la Ley 1819 de 2016) generen distorsiones en las inversiones ya planeadas para ser realizadas en las aglomeraciones urbanas del país (vía traslado de inversiones), al grupo seleccionado en el paso anterior, se restaron aquellos que fueran considerados como centro o parte de una aglomeración (definida por el sistema de ciudades del DNP).

3. Con el fin de identificar los municipios más afectados por el conflicto, 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)3.

4. Dado que el Decreto número 893 de 2017 establece que "el punto 1.2.5.del Acuerdo Final señala que los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo", y dada la necesidad de implementar con mayor celeridad el Acuerdo Final en las citadas zonas, se agregaron la totalidad de municipios PDET.

5. Finalmente, con el propósito de minimizar la concentración de inversiones en zonas que cuentan con una mayor demanda y de incentivar las nuevas inversiones en vez de un traslado para obtener los tratamientos tributarios especiales, 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

(Cuadro 1).

Referencias

DNP. (2012). Algunos aspectos del análisis del sistema de ciudades colombiano. Disponible en:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDTNivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20 Urbano/zz 2013 Definici%C3%B3n %20Sistema %20de%20Ciudades %20-%20 Equipo%20base.pdf.

Restrepo, J.A. y Aponte, D. (2009). Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones. Bogotá, Colombia: Cerac, Pontificia Universidad Javeriana.

Sánchez, F. (2007). Las cuentas de la violencia: ensayos económicos sobre el conflicto y el crimen en Colombia. Bogotá, Colombia: Norma.

Uprimny, R. (2001). El laboratorio colombiano: narcotráfico y administración de justicia en Colombia. En B. De Sousa Santos y M. García (Eds.) El caleidoscopio de la justicia colombiana. Bogotá, Colombia: Uniandes, UN, Siglo del Hombre.

Yaffe, L. (2011). Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta (Tesis doctoral). En: Revista en Ciencias Sociales de la Universidad ICESI número 8, 187 – 208, julio – diciembre 2011. Cali, Colombia.

---

1 La información fue sistematizada tomando la distancia entre el centro de cada cabecera municipal y las cabeceras de las ciudades capitales de departamento.

2 Las categorías del índice de desempeño fiscal son: deterioro, riesgo, vulnerable, sostenible y solvente.

3 Las categorías del IICA son: bajo, medio bajo, medio, alto y muy alto.