

**LA LEY DE FRONTERAS (Ley 191 de 1995)
COMENTADA Y COMPILADA**

Por

Andrés Botero Bernal^{*}

Camilo Pulgarín Martínez^{**}

Hugo Nelson Castañeda Ruiz^{***}

1. INTRODUCCIÓN

Las fronteras de un país son tema crucial de su normatividad desde tiempos inmemorables. Las fronteras no son sólo territorios expuestos a peligros sino también motores del desarrollo. Por ello Colombia, incluso antes de la expedición de la ley 191 de 1995, ya había contado con una estructura normativa que tenía como objeto la regulación de las zonas de frontera, destacándose entre otras normas la ley 10 de 1983 y los decretos 3448 de 1983 y 1944 de 1984.

Sin embargo, este estudio se centrará en la ley 191 de 1995, la cual no ha sido lo suficientemente conocida por los agentes sociales implicados en su puesta en ejecución. Para este estudio se utilizó la siguiente metodología: se transcribió el texto de la ley 191 de 1995 dado a conocer por el Diario Oficial. Gran parte de los artículos fueron objeto de una investigación bibliográfica y doctrinaria. Igualmente, se sometieron los artículos de la mencionada ley a una confrontación con otras normas. Se indagó por los pronunciamientos judiciales de las Altas Cortes, en especial la Corte Constitucional, sobre postulados de la norma que nos ocupa. Y finalmente se obtuvieron más de 20 conceptos y respuestas a consultas elevadas ante distintos entes gubernamentales, con lo cual se han enriquecido los comentarios que más adelante se presentarán.

Este trabajo se debe al esfuerzo de tres personas que dedicaron varios meses a la recopilación de información para dar a conocer la ley 191 de 1995, esperando con ello contribuir a la plena ejecución de sus postulados. Debe agradecerse a las entidades que atentamente respondieron nuestras inquietudes y que enriquecieron con sus opiniones este ensayo, tales como la Oficina Jurídica y la Dirección de Aduanas de la DIAN; la Dirección Técnica Jurídica, el Departamento de Planeación y la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia; la Dirección Operativa de Tránsito y Seguridad Vial del Ministerio de Transporte; la Dirección de Hidrocarburos y la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía; la Secretaría de la Junta Directiva del Banco de la República; la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la Dirección de Promoción y Cultura Exportadora del Ministerio de Comercio Exterior; la Subdirección de Monitoreo y Vigilancia del ICFES; La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República de Colombia y la Gerencia de Proyección del Negocio de ECOPETROL. Un especial agradecimiento debe brindársele también a la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto la constitucionalidad de la ley 191 de 1995 debe indicarse lo siguiente: la sentencia de constitucionalidad C - 076 de 1997 de la Corte Constitucional analizó los siguientes aspectos de la mencionada ley: 1 - la posible violación del artículo 158 de la Constitución Política; 2 - la naturaleza de la ley 191 de 1995; y por último, 3 - la potestad del legislador en ejercicio de la cláusula

general de competencia, para derogar, interpretar y modificar las leyes.

Con relación al primer punto analizado por la Corte, esta entidad manifestó que no existe violación alguna al inciso final del artículo 158 de la Constitución Política, según el cual *“la ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”*, por la siguiente razón: “una vez el legislador deroga o modifica una o varias normas sobre determinada materia, debe ordenar que se publique el texto original de la norma reformada, con las modificaciones correspondientes. **Publicación que, como lo ha explicado la jurisprudencia, corresponde efectuar al gobierno, y no al congreso de la República**, como parece entenderlo el demandante. La publicación a que hace referencia el artículo 158 de la constitución, difiere, en sus efectos, de la que debe ejecutar el gobierno, una vez imparte la sanción constitucional correspondiente”. Prosigue la Corte de la siguiente manera: “el mandato que contiene el inciso final del artículo 158 de la constitución, más que incidir en el proceso de discusión y formación de las leyes, que es uno de los aspectos que analiza la Corte para efectos de determinar su exequibilidad, **es una obligación adicional para el gobierno, quien debe efectuar la publicación de la ley modificada con las correspondientes modificaciones**, indicando la ley que las introdujo”[1].

Con relación al segundo punto la Corte manifiesta que la ley de fronteras no es una ley marco. Dice la Corte: “La alusión que hace este precepto a “normas especiales”, debe entenderse como la promulgación de una regulación que promueve mecanismos para el desarrollo armonizado de estas zonas, diseñando para el efecto un esquema distinto al que se aplica al resto del país, y que responda a sus peculiares circunstancias sociales y económicas”[2].

Con relación al tercer punto analizado por la Corte Constitucional, ésta manifiesta que los límites que tiene el legislador en cuanto a su competencia de derogar, interpretar y modificar las leyes es, por ejemplo, el respeto a los derechos adquiridos o el no “invadir” las funciones de otros entes. Al respecto comenta esta entidad judicial: “El demandante se equivoca al afirmar que el legislador no podía modificar la normatividad existente en relación con las zonas de fronteras. La inconstitucionalidad de la ley en análisis, por este aspecto, solo podría presentarse en el evento de que ella desconociera derechos adquiridos”[3].

Aclarado entonces que la ley 191 de 1995 goza de un pronunciamiento de constitucionalidad general (salvo algunos apartados muy específicos que fueron declarados inexecutable y que más adelante serán comentados), debe indicarse la forma en que se presentará este trabajo. En primer lugar, se analizará el contenido de la ley 191 de 1995 *“por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”*; en este aparte se emitirán juicios jurídicos sobre la validez y estructura de ciertos textos, y a su vez juicios de valor práctico sobre la ejecutividad y aplicación de lo preceptuado. En segundo lugar, a manera de conclusiones, se dará un informe detallado de las Zonas de Frontera a la luz del proceso de centralización política con descentralización administrativa que cubre a la Nación colombiana, con miras a establecer la naturaleza jurídica de los entes creados.

2. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA LEY DE FRONTERAS

La ley 191 de 1995, promulgada el 23 de junio del mismo año, contiene una serie de disposiciones pertinentes a las Zonas de Frontera de la República de Colombia. La citada ley contiene 57 artículos distribuidos en 8 capítulos.

Analicemos el contenido del texto legal a la luz del Derecho Constitucional e Internacional, con el fin de brindar herramientas útiles para su interpretación y posterior aplicación. Al respecto se trabajará de la siguiente manera: una vez transcrita la norma, se escribirán los comentarios del caso, así como las concordancias que se consideren oportunas.

(JUNIO 23)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

CAPITULO I

Objeto de la Ley

Artículo 1º. *En desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia, la presente Ley tiene por objeto establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar el desarrollo económico, social científico, tecnológico y cultural.*

Comentario: la presente ley se erige como desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución. El artículo 285 de la Carta Magna permite a la ley la creación de otros organismos territoriales, pero mal se haría si se consideraran las zonas de frontera como entes territoriales con autonomía propia, por razones que más adelante expondremos; la ley, simplemente se limita a regular, otorgando derechos y preferencias a regiones que por obvias razones políticas (la soberanía nacional)^[4], geográficas económicas (procesos de integración y pacto andino) y sociales, exigen normas especiales.

El artículo 289 de la Constitución crea una especie de excepción a la regla general de que la dirección de las relaciones internacionales corresponde al Jefe de Estado, al permitir que los gobernadores y los alcaldes ubicados en zonas fronterizas puedan adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino programas de cooperación e integración. En vista a lo anterior, debe afirmarse que la ley también desarrolla el título VII, capítulo octavo, de la Carta, dedicado a la relaciones internacionales. El artículo 193 de la ley 136, modificado por la ley 191, reproducía el texto constitucional y permitía a los alcaldes de los municipios ubicados en zonas de frontera la celebración de convenios con las entidades de igual nivel del país vecino, lo que nos introduce en un problema que más adelante desarrollaremos y es el concerniente a la centralización evidente en el proceso regulado por la ley 191 y una posible inconstitucionalidad de su artículo 7 así como del artículo 193 de la ley 136, en tanto la Constitución sólo permite a las entidades la organización de programas y no la celebración de convenios con alguna validez en el campo del derecho internacional público.

De igual forma, el artículo 1º de la presente ley menciona el artículo 337 de la Carta, el cual se refiere a las Zonas de Frontera Terrestre y Marítima, espacio que es reducido por el artículo 4 literal a) de la ley 191, al sólo considerar como Zonas de Frontera los municipios y corregimientos especiales colindantes con países vecinos y aquellos altamente influenciados por el fenómeno fronterizo, dando a entender que no hay cabida a Zonas Fronterizas marítimas.

Cabe anotar que la presente Ley no se concreta sólo al desarrollo de las normas constitucionales enunciadas por este artículo aspecto que más adelante trataremos.

Para finalizar este comentario, es importante señalar que en otros países igualmente se ha visto a las zonas de frontera con especial importancia, creándose todo tipo de normas jurídicas tendientes a su desarrollo. Este es el caso de las Asociaciones Interfronterizas al interior de la Unión Europea, siendo un ejemplo de ellas la Asociación Hispano – Lusa “Anas” que engloba a todos los municipios de la provincia de “Algarve” (Portugal) y a 13 municipios de la provincia de “Huelva” (España). Estas asociaciones fronterizas se convierten en agentes del desarrollo local de sus comunidades, por lo cual reciben toda una serie de colaboraciones económicas y prebendas sociales^[5].

Artículo 2º. *La acción del Estado en las zonas de frontera deberá orientarse prioritariamente a la consecución de los siguientes objetivos:*

Protección de los Derechos Humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las zonas de frontera.

Fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación que adelanta Colombia en los países vecinos y eliminación de los obstáculos y barreras artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas, inspirados en criterios de reciprocidad.

Creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las zonas de frontera, especialmente mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera.

Construcción y mejoramiento de la infraestructura que requieran las Zonas de Frontera para su desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional.

Prestación de los servicios necesarios para la integración fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud.

Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente.

Mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos que demande el desarrollo fronterizo.

Fortalecimiento institucional de las entidades Territoriales Fronterizas y de los organismo del Estado que actúan en las Zonas de Frontera.

Buscar la cooperación con los países vecinos para el intercambio de pruebas judiciales, la integración de los organismos policiales, investigativos y de seguridad a fin de combatir la delincuencia internacional.

Parágrafo. *Para la consecución de los anteriores objetivos, Colombia celebrará los tratados o convenios que sean del caso con los países vecinos.*

Comentario: el inciso primero no sólo es para las comunidades en las zonas de frontera, el mejoramiento de la calidad de vida y la satisfacción de necesidades básicas: es también un ideal válido para todo el territorio colombiano, cosa que queda patente desde el mismo preámbulo de la Constitución Política.

El inciso segundo del artículo es una clara aspiración de la organización estatal, impresa en innumerables artículos del Estatuto Superior.

En relación con el inciso tercero, en virtud del principio de reciprocidad, la legislación del país vecino debe contemplar mecanismos que fortalezcan los procesos de integración y cooperación para con Colombia. Sobre la reciprocidad bien podría citarse como ejemplo el siguiente señalamiento de la Corte Constitucional: "Respecto a la afirmación del demandante de que la corte suprema de justicia incurrió en una vía de hecho al interpretar y aplicar de forma improcedente e indebida el principio de reciprocidad legislativa, la realidad procesal demuestra que sí se tuvo en cuenta el análisis de la legislación inglesa, para determinar si existía o no en ese país la reciprocidad legislativa, ya que a folio 59 de la sentencia que declaró el exequátur, hace la corte el análisis de ese aspecto"^[6]. Y según este mismo auto, en su salvamento de voto se advierte que "en defecto de tratado, la sentencia extranjera puede ser homologada si existe reciprocidad positiva, que es la legislativa o jurisprudencial, esto es, la decisión se

homologa en Colombia si en el Estado de origen de la sentencia, se concede el exequátur a las sentencias colombianas. En otras palabras, existe reciprocidad positiva si se alega y prueba el trato actual bilateral de las decisiones judiciales o arbitrales y –por último- en defecto de tratado y de reciprocidad, podrá obtenerse el exequátur si la legislación interna así lo determina”.

Para el caso subjúdice y que da pie al auto en mención, encontramos que sí existe reciprocidad diplomática y legislativa como condición para ciertas situaciones propias de las relaciones internacionales. De esta manera expone la Corte Constitucional: “para otorgar el exequátur, hay que tener en cuenta si existe reciprocidad diplomática, esto es, si hay tratados entre Colombia y el Estado que originó la respectiva sentencia, pues a falta de estos es preciso aplicar la reciprocidad legal, o sea que hay que analizar si en el otro Estado se le reconoce valor a las sentencias proferidas en Colombia en el mismo caso o situación... la reciprocidad legislativa en exequátur es cuando la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil le otorga a las sentencias del tribunal inglés el mismo valor que en Inglaterra le otorgan a una sentencia colombiana proferida en iguales circunstancias”.

El inciso cuarto del artículo en comento sólo se refiere al aspecto económico y de infraestructura (cfr. Art. 49 de la ley 191).

El cuarto y el quinto inciso son un desarrollo del principio de autonomía estatal ya que se crea un espacio de libertad nacional al regularse la “zonas de frontera”. “El desarrollo de un orden tal, contribuye a la reducción de los costos de ingreso a los mercados, vinculados al desarrollo de un orden “espontáneo” tal lo constituyen el reconocimiento amplio de la autonomía privada, la garantía de la libre competencia, la protección a la propiedad y la seguridad de las pretensiones contractuales mediante una eficiente administración de justicia. Estos elementos tienen la facultad de producir seguridad jurídica a los sujetos económicos extranjeros en las transacciones internacionales”^[7].

El inciso séptimo se perfila como consecuencia de la constitucionalización del derecho a un medio ambiente sano (especialmente arts. 79 y 80 inc. 3 de la Constitución, el cual señala: “Así mismo, (el Estado) cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”). Al respecto la doctrina ha dicho: “Como derecho de cuarta generación a la protección de las bases vitales naturales se reconocen en el plano internacional cada vez más como un bien, que no puede estar situado en un plano inferior al de la mejor distribución de los recursos y el incremento de la productividad... En el derecho Internacional se ha establecido desde hace algún tiempo, en relación con los daños ecológicos que van más allá de las fronteras de un país, que los Estados no pueden gozar de una libertad limitada en su territorio. Más aun, de acuerdo con el principio de la soberanía limitada, un estado no puede tomar medidas en su territorio, o apoyar actividades privadas de las que se puedan generar graves molestias al equilibrio ecológico o, daños ecológicos considerables en el territorio de un Estado vecino”^[8].

El octavo inciso obedece a los principios generales de organización de las entidades territoriales y del Estado mismo. Véase los artículos 10 de la Constitución y 32 de la presente ley.

El inciso noveno es simplemente el desarrollo de los artículos 44 y 45 de la Constitución política en lo concerniente a la educación como derecho fundamental.

El inciso décimo presenta una grave dificultad: la Constitución asigna las labores judiciales -tales como el intercambio de pruebas- al Órgano Judicial, y la dirección del orden público al Presidente de la República, siendo los Gobernadores y los Alcaldes agentes del Presidente en estos asuntos. Así las cosas, no puede atribuirse a un Gobernador, a un Alcalde o a una autoridad de un grupo indígena, la celebración de un convenio destinado al intercambio de pruebas judiciales y de dirección del orden público, ya que para este asunto se necesita la previa ratificación del Congreso y la aprobación de la Corte Constitucional.

Con respecto al último inciso, en lo atinente al intercambio de pruebas judiciales debe estarse con lo señalado por el art. 52 de la ley 270 de 1996, por medio del cual se crean las zonas judiciales especiales de frontera. Esta norma es declarada exequible por sentencia de la corte Constitucional C – 037 de 1996 con base en las siguientes consideraciones: “Esta disposición, al tratarse de asuntos administrativos para el buen funcionamiento de la administración de justicia, concuerda principalmente con las atribuciones otorgadas al consejo superior de la judicatura en los numerales 1 y 5 del artículo 256 y 2 y 3 del artículo 257

superiores. Conviene, sí, aclarar –y así se hará en la parte resolutive de esta providencia- que la prerrogativa se relaciona únicamente con los despachos judiciales sobre los cuales tiene competencia la referida entidad, y por tanto, al no existir superior jerarquía dentro del contexto Constitucional, no puede cobijar la organización propia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación. En estos términos el artículo será declarado exequible”. Ahora bien, como ejemplo de esta cooperación judicial tenemos el tratado entre la República de Colombia y el Reino de España en estos asuntos, tratado que fue declarado ajustado a la Constitución por la Corte Constitucional mediante sentencia C –187 de 1999, donde encontramos el siguiente párrafo: “El objetivo específico de la colaboración del convenio sub examine suscrito entre la república de Colombia y el Reino de España, lo constituye el fortalecimiento de mecanismos de cooperación judicial y asistencia mutua en materia penal, para evitar el incremento de las actividades delictivas, mediante la coordinación de acciones de control y represión del delito en todas sus manifestaciones, así como en la ejecución de programas concretos. Lo anterior, toda vez que se considera que la lucha contra la delincuencia es una responsabilidad compartida de la comunidad internacional que requiere de la actuación unida de los Estados, con estricto acatamiento de las normas constitucionales, legales y administrativas de cada uno de ellos, con respecto a los principios de derecho internacional sobre soberanía, integridad territorial y no intervención y sujeción de las recomendaciones de la organización de las Naciones Unidas sobre la materia. Luego del análisis que hace la corte en su integridad al tratado observa que “el convenio de cooperación judicial en materia penal entre la República de Colombia y el Reino de España suscrito en la ciudad de Santafé de Bogotá DC, el 29 de mayo de 1997, tanto desde el punto de vista formal como por su contenido material, se ajusta en su integridad a la constitución política”.

En el párrafo del artículo en comento se señalan las vías con las que se cuenta para la consecución de los objetivos propuestos en este artículo:

- * Tratados internacionales en virtud de normas constitucionales.
- * Convenios entre entes territoriales fronterizos en virtud del artículo 4 de la ley 191.

Artículo 3º. *Con el fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades negras e indígenas, localizadas en las Zonas de Frontera, el Estado apoyará las iniciativas de dichas comunidades y de sus autoridades, referentes a las actividades y programas de: Promoción de los recursos Humanos, desarrollo institucional, investigación fortalecimiento y desarrollo de tecnologías propias o transferencias de tecnologías apropiadas para su desarrollo socioeconómico y para el aprovechamiento cultural y ambientalmente sustentable de los recursos naturales.*

Comentario: Claro ejemplo de desarrollo del artículo 7 de la Carta Política. El mencionado artículo legal si bien permite la participación de los grupos étnicos minoritarios, circunscribe la iniciativa en los programas fronterizos a los temas allí mencionados. Y para la regulación de la participación de dichos grupos étnicos, ya había sido creada la ley 70 de 1993, cuyo “eje principal de la ley lo constituyen los derechos territoriales colectivos para las comunidades negras del pacífico y zonas similares baldías rurales y ribereñas y que ejerzan prácticas tradicionales de producción”. Dicha ley también establece “mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social”^[9].

CAPITULO II

Definiciones

Artículo 4º. *Para efectos de la presente Ley, se entenderán como:*

a. Zonas de Frontera. Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa de fenómeno fronterizo;

b. Unidades especiales del desarrollo fronterizo. Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos.

C. Zonas de integración fronteriza. Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo el país vecino, se adelantarán las acciones que convenga para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

Comentario: Define las Zonas de Frontera, las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y las Zonas de Integración Fronteriza.

En el literal a) define las Zonas de Frontera, las cuales únicamente pueden estar constituidas por los Municipios, Corregimientos Especiales y Áreas Metropolitanas (en virtud de lo establecido al inicio del literal b) del mismo artículo). Se exceptiona a los departamentos, con lo que en principio sólo puede considerarse como Zonas de Frontera a espacios geográficos dentro de un departamento, no todo el espacio del mismo.

Las Zonas de Frontera pueden constituirse si se reúne uno de estos dos requisitos:

* Si la zona se ubica en límites terrestres de la República.

* Si la zona se ubica en un espacio de marcada influencia del fenómeno fronterizo aunque no esté ubicada en límites de la República. Dicha influencia debe ser social y económica (el artículo no menciona la influencia geográfica como sí lo hace con las áreas metropolitanas la ley 136 de 1994).

Las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo son los Municipios, los Corregimientos y las Áreas Metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera que requieran una integración basada en:

- La integración de las comunidades
- Establecimiento de factores productivos
- Intercambio de bienes y servicios entre los países vecinos
- Libre circulación de personas y vehículos

Los anteriores aspectos son la base de todo proceso de integración económica y política^[10].

Vale aclarar que puede conformarse una Unidad Especial con la sola presencia de un Municipio o de un Corregimiento Especial.

Las Zonas de Integración Fronteriza son áreas de los departamentos fronterizos que por razones geográficas, ambientales sociales y/o económicas, necesitan de un intercambio institucional con autoridades del país vecino en materias como Planeación y Ejecución. El factor institucional es el que identifica a estos entes.

Siendo áreas del departamento no necesariamente circunscritas al territorio de un Municipio o Corregimiento Especial, en este caso debe entenderse que la dirección de este diálogo queda en manos del Gobernador del Departamento Fronterizo.

Artículo 5º. *El Gobierno Nacional determinará las Zonas de Frontera, las unidades especiales de Desarrollo Fronterizo y, por convenio con los países vecinos, las Zonas de integración Fronteriza y en el caso de los territorios indígenas la determinación se tomará previa concertación con las autoridades propias de las comunidades y en concordancia con lo dispuesto por la Ley 21 de 1991.*

En cada Departamento Fronterizo habrá por lo menos una Unidad especial de Desarrollo Fronterizo, la cual podrá estar conformada por uno o varios municipios y/o, corregimientos especiales.

Comentario: el anterior texto legal muestra claramente la intención del legislador de centralizar buena parte del proceso de integración fronterizo, al atribuir al Gobierno Nacional la potestad de determinar las Zonas de Frontera, con sujeción a la ley 191 y a las normas de ordenamiento territorial.

Las Zonas de Integración Fronteriza necesitan previo convenio con las autoridades del país vecino.

En lo relacionado con las comunidades indígenas y negras (esta última por analogía) se tomarán en cuenta sus autoridades correspondientes en concordancia con la ley 21/91 con respecto a los indígenas, y la ley de negritudes con respecto a las comunidades de color.

La ley impone al Gobierno Nacional la obligación de crear por lo menos una Unidad de Desarrollo Fronterizo en cada Departamento de frontera.

Los Decretos 1814 de 1995, 2036 de 1995, y 930 de 1996, determinaron las Zonas de Frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

El artículo primero del Decreto 1814 de 1995 estableció las siguientes Zonas de Frontera:

1. En el Departamento de Amazonas: los municipios de Leticia y Puerto Nariño, y los corregimientos de la Pedrera, Tarapacá, Puerto Arica, El Encanto y Puerto Alegría.
2. En el Departamento de Arauca: los municipios de Arauca, Saravena, Arauquita y Fortul.
3. En el Departamento de Boyacá: el municipio de Cubará.
4. En el Departamento del Cesar: los municipios de Valledupar, Manaure, Cesar, La Paz, San Diego, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico y Curumaní.
5. En el Departamento del Chocó: los municipios de Acandí, Unguía y Juradó.
6. En el Departamento de la Guajira: los municipios de Riohacha, Manaure, Uribia, Maicao, Barrancas, Fonseca., San Juan de Cesar, El Molino, Villanueva, Uramita y Hato Nuevo.
7. En el Departamento de Guanía: el municipio de Puerto Inírida y los corregimientos de San Felipe, La Guadalupe, Cacagual y Puerto Colombia.
8. En el Departamento de Nariño: los municipios de Pasto, Ipiales, Aldana, Guachucal, Carlosama, Cumbal, Ricaurte, Tumaco.
9. En el Departamento de Norte de Santander: el área metropolitana de Cúcuta, Tibú, Puerto Santander, Ragonvalía, Herrán, Toledo, Pamplona, Pamplonita, Chinácota, Durama.
10. En el Departamento de Putumayo: los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguízamo, La Dorada – San Miguel, La Hormiga y Valle del Guamuez.
11. En el Departamento del Vaupés: el municipio de Mitú y el corregimiento de Yavaraté.
12. En el Departamento del Vichada: el municipio de Puerto Carreño.

Según una respuesta emitida por la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, con radicado 02039 del 18 de enero de 2002, nos informan que en uso de las facultades constitucionales (Art. 23 C. N.) y legales, y en especial las conferidas por el artículo 5 de la ley 191 de 1995, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Decreto 1814 del 26 de octubre de 1995 determinó las Zonas de Frontera y las Unidades de Desarrollo Fronterizo, y a la fecha ninguna de ellas correspondió a municipios ubicados en el Departamento de Antioquia^[11].

Artículo 6º. *El Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para garantizar la aplicación de los convenios celebrados con los países vecinos en relación con las Zonas de Integración Fronteriza, pudiendo transferir parcialmente determinadas atribuciones a los organismos que en virtud de dichos convenios se llegaren a crear, conforme al numeral 16 del artículo 150 de la Constitución.*

Comentario: Este artículo recalca que la toma de medidas necesarias para la aplicación de los convenios internacionales es una función propia del ejecutivo atribuida desde la propia Constitución. Además, la transferencia de funciones a entidades supranacionales es algo ya previsto por la Carta en sus artículos 9 y 227[12].

En este artículo se señala que el gobierno nacional puede transferir de forma parcial algunas atribuciones a unos organismos con el fin de darle aplicación a los convenios celebrados con países vecinos, esto es un claro ejemplo de descentralización administrativa[13].

CAPITULO III

Régimen de cooperación e integración

Artículo 7º. *Los Gobernadores y Alcaldes de los Departamentos y Municipios Fronterizos, previamente autorizados por las asambleas Departamentales y Concejos Municipales, según el caso, podrán celebrar con las autoridades correspondientes de las entidades territoriales limítrofes del país vecino, de igual nivel, convenios de cooperación e integración dirigidos a fomentar, en las Zonas de Frontera, el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente, dentro del ámbito de competencias de las respectivas entidades territoriales e inspirados en criterios de reciprocidad y/o conveniencia nacional.*

Parágrafo 1º. *La autorización de los alcaldes para celebrar los convenios a que se refiere el presente artículo, deberá ser ratificada por la Asamblea Departamental a solicitud del Consejo del respectivo Municipio Fronterizo.*

Parágrafo 2º. *Dentro de los convenios de cooperación e integración a que se refiere el presente artículo, se le dará especial atención a las solicitudes presentadas por las autoridades de las comunidades indígenas y entre ellas podrán celebrar los convenios que consideren del caso dentro del ámbito de sus competencias.*

Parágrafo 3º. *El Ministerio de Relaciones Exteriores prestará la asistencia que requieran los Departamentos y Municipios Fronterizos para el adecuado ejercicio de esta competencia y, en todos los casos, deberá ser consultado previamente.*

Comentario: regula lo concerniente a los convenios realizados por los Gobernadores y Alcaldes de entidades territoriales fronterizas. Siendo acuerdos entre entes territoriales vecinos de dos países, una interpretación exégeta señalaría que no pueden celebrar este tipo de acuerdos los directores de las entidades territoriales colombianas que, perteneciendo a una Zona de Frontera en virtud a la influencia del fenómeno fronterizo (Cfr. Art. 4 lit. a), no tienen límites con la entidad respectiva del país vecino; pero esta interpretación no estaría acorde con el espíritu de la norma.

Dichos convenios deben ser autorizados por las dumas, los concejos y el Ministerio de Relaciones Exteriores, según el caso, y versarán sobre:

- * Desarrollo comunitario
- * Prestación de Servicios Públicos
- * Medio Ambiente

Dichos convenios deben celebrarse en el ámbito de sus competencias (con respecto a Municipios en atención a la ley 136/94, y

con respecto a Departamentos lo dispuesto en el dto. 1222/86). La misma ley impide a la autoridad de un Corregimiento Especial celebrar convenios, al solo facultar para ello a los Alcaldes y Gobernadores.

Estos convenios deben basarse en los criterios de reciprocidad y/o conveniencia, a lo que hay que hacerle algunas críticas. La primera de ellas es que la disyuntiva "o" no cabe, en tanto que la reciprocidad exige conveniencia, y viceversa. Otra crítica sería fruto de considerar la ley 191 como desarrollo del Título VII, capítulo 8, de la Constitución, por lo que sus normas se hacen extensivas a la ley objeto de estudio; así las cosas, además del principio de reciprocidad y conveniencia nacional, debe sumársele la equidad, en virtud de los artículos 226 y 227 de la Constitución.

En el párrafo 1º de este artículo el legislador utiliza incorrectamente la palabra "ratificada". La ratificación en Colombia es un proceso complejo y que involucra a varias ramas del poder público, tales como el Congreso, la Corte Constitucional y el Presidente de la República (arts. 101 inciso segundo, 241 numeral 10, 101, 150 numeral 16, 189 numeral 2, 224 y 241 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia). El legislador debió utilizar otro tecnicismo jurídico, vr.gr. "Dársele el visto bueno".

En el párrafo 2º de este artículo se les da preferencia a las solicitudes presentadas por las comunidades indígenas y también se les da potestad de celebrar convenios; esto atenta contra el derecho a la igualdad (consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia) porque no se dan las mismas prerrogativas a otros grupos minoritarios que se encuentren en una zona fronteriza como por ejemplo las comunidades negras. Esto evidencia aun más la preferencia que por parte de nuestros constituyentes y legisladores ha tenido la comunidad indígena. Por ello Carlos Efrén Agudelo escribe: "los logros alcanzados en materia de derechos territoriales, políticos y culturales para los indígenas son mucho más sustanciales que lo referido para las poblaciones negras"[\[14\]](#), y más adelante expone el siguiente ejemplo: "En materia de derechos territoriales, los resguardos indígenas alcanzarán en la Constitución el carácter de "entidades territoriales" equiparables a los municipios, los departamentos y los distritos. Esto representa el derecho a gobernarse por sus propias autoridades, administrar recursos, establecer impuestos y participar en las rentas nacionales (artículos 286 y 287 de la Constitución). En cambio, la "titulación de tierras" que se establecerá para las poblaciones negras a partir de la reglamentación del artículo de la constitución correspondiente, no implica el nivel de autonomía de los resguardos indígenas"[\[15\]](#).

Con respecto a la constitucionalidad de este artículo deben hacerse las siguientes precisiones. En la creación del artículo 337 de la Carta, se propuso una adición que fue negada en pleno por la Asamblea Nacional Constituyente. La adición no aprobada, que seguía inmediatamente al texto hoy en vigor, rezaba: "...Así mismo, autorizar a las entidades territoriales localizadas en dichas zonas para adelantar directamente con el país vecino, o la respectiva región limítrofe, programas de cooperación e integración"[\[16\]](#). A su vez, el artículo 289 de la Constitución únicamente se refería a programas entre entidades territoriales similares de dos o más países vecinos, y no se refirió a convenios, que como debe saberse, son fuentes de producción jurídica (fuentes formales de derecho).

En atención a lo escrito y sustentándonos en el artículo 189 numeral 2 que le atribuye la potestad de dirección de las relaciones internacionales al Presidente de la República, podría pensarse en una extralimitación de la ley, si se pretende derivar de él acuerdos con contenido normativo bajo la luz del Derecho Internacional Público[\[17\]](#).

Ahora bien, en relación con el párrafo tercero del artículo 7º de la ley 191, debemos comentar que establece la asistencia que debe prestar el Ministerio de Relaciones Exteriores a los Departamentos y Municipios que lo requieran para la consecución de los objetivos propuestos en este texto legal. En respuesta a una consulta elevada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores en relación con este párrafo, el Sr. Director de Integración y Desarrollo Fronterizo escribió:

"Esta asesoría se ha canalizado a través de las gobernaciones; del Consejo de Gobernadores de Estados y Departamentos de Frontera de Colombia y Venezuela; de las subcomisiones sectoriales creadas dentro del ámbito de las Comisiones de Vecindad con los diferentes países que comparten frontera con Colombia; y a través de diferentes foros de carácter académico promovidos por las Cámaras de Comercio, universidades del orden regional y la Escuela Superior de

Administración Pública (ESAP)...

La responsabilidad de asesorar a los entes territoriales sobre la materia, ha cobrado vigencia a partir de la creación de la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo, mediante Decreto 2105 del 8 de octubre de 2001, con el cual se modificó la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como con la expedición del Decreto 569 del 2 de abril de 2001 que creó la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, presidida por el señor Ministro de Relaciones Exteriores e integrada por nuevo Ministros de Despacho, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Director de la Red de Solidaridad Social, cuya Secretaría Ejecutiva está a cargo de la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo y la Secretaría Técnica es ejercida por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.

La Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo inició su gestión efectuando un análisis crítico de las acciones que se han dado en las zonas de frontera, de manera conjunta con los países vecinos.

Con tal propósito, se revisaron los Acuerdos suscritos en el marco de las comisiones de Vecindad entre Colombia y Venezuela, Colombia y Ecuador., Colombia y Perú, Colombia y Brasil, y Colombia y Panamá, en donde observó la proliferación de Acuerdos, de los cuales una buena parte de ellos, no han tenido desarrollo, competencia que corresponde, en algunos casos, a los entes territoriales de la frontera correspondiente, pero que en su gran mayoría demandan el concurso de entidades del orden nacional.

Bajo estos lineamientos se intervino en el marco de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, realizando un seguimiento a los diferentes acuerdos binacionales celebrados hasta mediados de 2001. Para ello la Secretaría Ejecutiva de dicha Comisión entregó un listado completo a todos los integrantes, con el compromiso de identificar el nivel de aplicación y desarrollo de cada uno de los instrumentos binacionales...

Se identificó que a pesar de la asistencia prestada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en los distintos niveles del orden regional, existe un gran desconocimiento sobre las competencias específicas de los entes territoriales y su capacidad para negociar acuerdos binacionales con los países vecinos...

Adicionalmente, en el marco de la Comunidad Andina (CAN) se suscribió la Decisión 501 – Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) el 22 de junio de 2001.

A los efectos de esta Decisión, se entiende por ZIF los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

Para tal fin, los países miembros de la CAN podrán establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, ZIF entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países...

Para la aplicación de la norma se impone a los países la meta de crear, por lo menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes, dentro del año siguiente (junio 2002) a la entrada en vigencia de dicha Decisión...

De igual manera, en el marco de la Comisión de Vecindad Colombo – Ecuatoriana, con la suscripción del Acuerdo de 1990 sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves y en su Reglamento de 1993, se registran avances para el establecimiento de las ZIF, cuyo ámbito geográfico está conformado, en la parte ecuatoriana, por las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos, y en la parte colombiana, por los departamentos de Nariño y Putumayo. En el año de 1993, se adiciona el Departamento del Cauca, en la parte colombiana y posteriormente,

se incluye a la ciudad de Cali, en el Departamento del Valle, para facilitar los servicios de transporte aéreo y marítimo"[18].

El texto de la Decisión 501 se encontrará como anexo, al finalizar el presente trabajo.

Artículo 8º. *El Estado protegerá el conocimiento tradicional asociado a los recursos genéticos que las comunidades indígenas y locales hayan desarrollado en las Zonas de Frontera. Igualmente cualquier utilización que se haga de ellos, se realizará con el consentimiento previo de dichas comunidades y deberá incluir una retribución equitativa de beneficios que redunden en el fortalecimiento de los pueblos indígenas.*

Comentario: el conocimiento tradicional de las comunidades locales (incluyendo a los colectivos indígenas y negros) asociado con los recursos genéticos se refiere a las costumbres; los modos de vida; y el uso de utensilios de salud (V. Gr. plantas medicinales) de labranza, religiosos, entre otros.

La expresión "cualquier utilización" abarca toda clase de estudios académicos y proyectos investigativos, los cuales requieren el consentimiento previo de las autoridades de la comunidad local. Dicha utilización del recurso genético exige una retribución, pero la ley señala que sea en favor de los grupos indígenas, pero debe entenderse que la retribución será en favor de la comunidad local poseedora del recurso explotado que no necesariamente tiene que ser indígena.

Este texto legal se postula como desarrollo del artículo 81 inciso 2º del Estatuto Superior.

Artículo 9º. *Las áreas de parques y reservas naturales, forestales y otras especiales ubicadas en las zonas de frontera no podrán ser objeto de sustracciones parciales.*

En las áreas de amortiguación del sistema de parques nacionales ubicados en las Zonas de frontera, se desarrollará con la participación de las autoridades y las comunidades indígenas y negras involucradas, modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados y se establecerán programas de crédito, fomento y capacitación para el efecto.

Comentario: consagra una especial protección para las reservas ambientales y participación de las comunidades negras e indígenas en la elaboración de los planes culturales y de producción ambiental.

A pesar de establecer esta protección al medio ambiente en las zonas de frontera, este artículo será ineficaz, ya que no se contemplan los mecanismos de financiación, y por lo tanto esta norma no tiene trascendencia social ofreciendo con esto una eficacia meramente simbólica.

Para el autor Ramón Soriano este artículo se encontraría dentro de los *factores de ineficacia derivados de agentes externos a la norma* y más específicamente dentro de los *factores jurídicos*[19]. Para nosotros, si bien este artículo es una clara muestra de ineficacia, no se deriva de factores externos a la norma sino que se derivan de la norma misma, ya que es la voluntad del legislador la que se plasma en el artículo en cuestión pero como un mero ideal programático, más que como una estructura normativa (que incluiría un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica).

Artículo 10º. *En las Zonas de Frontera con características ambientales y culturales especiales, el gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para regular los procesos de colonización con el objeto de proteger el desarrollo cultural de las comunidades indígenas y locales, así como la preservación del Medio Ambiente.*

El Ministerio del Medio ambiente, dará prelación a la solución de los problemas relacionados con el Medio Ambiente y la

preservación y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en la Zona, en concordancia con lo establecido en los convenios binacionales.

Comentario: el Gobierno regulará los procesos de colonizaje con el fin de proteger el medio ambiente y a los grupos locales ubicados en Zonas de Frontera. De igual forma, el Ministerio del Medio Ambiente dará prioridad a los problemas que sean de su competencia surgidos en las Zonas de Frontera. Otra preferencia más que se suma a todas y a cada una de las ventajas ofrecidas por cada ley al regular una actividad, una zona o un grupo determinado.

La protección se debe a que en el transcurso histórico de nuestro país las colonizaciones han producido desastres ambientales, e exterminio de culturas aborígenes o los procesos de sincretismos culturales y altos índices de violencia. Es así como en la colonización de “los bosques nacionales” se “efectuó el saqueo de tagua en el Chocó y Urabá, quina en el Cauca, Tolima, Caqueté y Santander, palos de tinte en la Costa Atlántica, y caucho en el Caquetá, Vichada y Putumayo y en menor escala en Tolima”^[20] En el caso de Urabá, las colonizaciones sin control han sido una de las principales causas de la violencia en la región, tesis defendida por Mary Roldán^[21].

CAPITULO IV.

Régimen económico

Artículo 11. *De acuerdo con las normas vigentes sobre la materia y por medio de los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas, el IFI (Instituto de fomento industrial) apoyará en los requerimientos de capital de trabajo y bienes de capital de este tipo de empresas, cuando estén localizadas preferencialmente en zonas de frontera.*

Parágrafo. *El Gobierno, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República, establecerá líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario.*

Comentario: los programas para desarrollar en las Zonas de Frontera deben respetar en cualquier momento el medio ambiente y la diversidad étnica con su correspondiente patrimonio cultural, en desarrollo del artículo 7 de la Constitución y la Ley 99 de 1993.

En la sentencia C - 615/96 se demanda la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 11 de la ley 191 de 1995, materia de nuestro análisis, donde se dispone que el gobierno, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República establecerá líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario.

El cargo de la demanda señala que la indicada función corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República y que, bajo ninguna circunstancia puede ella delegarse en el gobierno. Por su parte, el Ministerio Público expresa que se debe distinguir entre la función de establecer tales líneas, que correspondería al Gobierno en cuanto encargado del manejo de la economía, de la regulación del crédito, que atañe al Banco de la República.

La Corte señaló en esta sentencia, lo siguiente:

“Según la doctrina de esta corporación la formulación general de la política de estímulo crediticio en esta materia, de conformidad con los artículos 64, 65 y 66 de la CP, corresponde a la ley. Sin embargo, el manejo concreto y la regulación específica de los instrumentos y programas del crédito, compete a la Junta Directiva del Banco de la República en virtud de las atribuciones que directamente le confiere la Constitución política. La Junta, de otro lado, no puede sustraerse al “debe del Estado” de facilitar a los trabajadores agrarios, mediante la concesión de “condiciones especiales”, el acceso al crédito. En esta oportunidad, la Corte reitera su doctrina, la que se condensa en el siguiente aparte de la sentencia C 021 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell).

La Constitución otorga al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción, con lo cual se pretende establecer una igualdad no sólo jurídica, sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto de que el crecimiento de este sector trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos del país, y de que el Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y a la marginación social.

Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la carta política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las acciones necesarias que permitan al acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente la constitución le otorga el manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”.

En este orden de ideas, la Corte entra a resolver de la siguiente manera: “En resumen, la norma demandada desconoce la función de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad encargada de regular el crédito (CP arts. 371 y 372). La doctrina de la Corte, arriba citada, ha puesto de presente que las condiciones especiales del crédito agropecuario, en sus lineamientos generales, las establece la ley, y en lo demás, se desarrolla a través de los instrumentos cuyo manejo se ha confiado a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad en materia de crédito. La ley, de otro lado, al desconocer la competencia de la Junta, violó el principio de ejercicio armónico del poder, pues su cometido podía lograrse sin apartar a un órgano que tiene en la materia competencias de origen constitucional. Falta agregar que las competencias constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República no son delegables en otro órgano del Estado, así se cuente con su aquiescencia, como quiera que tal proceder no lo autoriza la constitución”.

La Corte procede entonces a declarar inexecutable la expresión: “El gobierno, previa autorización de”, del párrafo del artículo 11 de la ley 191 de 1995.

Para finalizar, debemos indicar que este artículo es un ejemplo de normas parcialmente proteccionistas de la industria nacional pero que son necesarias para garantizar una estabilidad económica en el país.

Artículo 12. *Artesanías de Colombia, el fondo DRI, el IFI y el INPA destinarán recursos de inversión y crédito para la financiación de iniciativas presentadas por las formas asociativas de pequeños productores, microempresarios, comunidades indígenas, comunidades negras y unidades familiares referentes al fomento de las actividades de desarrollo productivo, artesanal, pesquero y agropecuario en las Zonas de Frontera.*

Artículo 13. *Las inversiones de cualquier carácter que se adelanten en las Zonas de Frontera deberán respetar el medio ambiente, el interés social, la diversidad étnica y el patrimonio cultural y arqueológico de la nación. Cuando se trate de inversiones en territorios indígenas y en las comunidades negras se elaborará un reglamento intercultural de manejo en concertación con las comunidades pobladoras y del Ministerio de Gobierno.*

Comentario: en la actualidad no existe el ministerio de gobierno: esta entidad fue reemplazada por el Ministerio del Interior. “La estructura, marco y funciones del Ministerio de Gobierno se encuentra inicialmente contenidas en la Ley 52 de 1990, la cual fue

reglamentada por el Decreto 2035 de 1991, el cual a su vez estableció la estructura interna, y por el Decreto 2041 de 1991 que creó la Dirección Nacional del Derecho de Autor. Posteriormente, mediante la ley 199 de 1995, el ministerio de gobierno se transformó en ministerio del Interior, y por decreto N° 0372 de 1996 se estableció su nueva estructura interna, se determinaron sus funciones y se dictaron disposiciones complementarias. Para el cumplimiento de sus objetivos fundamentales, el Ministerio realiza funciones de coordinación y planeación en campos como: el orden público; el proceso de descentralización; las relaciones con las entidades territoriales; el desarrollo político del país; la política indigenista, de negritudes y de la comunidad nativa raizal de Sar Andrés y Providencia; el desarrollo y la participación ciudadana y comunitaria; y la atención y prevención de desastres, entre otros"[22].

Artículo 14. *En las Zonas de Frontera, la microempresa y las demás empresas beneficiarias de ésta Ley con los incentivos y exenciones tributarias deberán tener en cuenta en su vinculación laboral a los incapacitados físicos residentes en dichas zonas.*

Artículo 15. *De acuerdo con las Normas vigentes sobre la materia y previa reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autorizase a los departamentos donde se encuentran las unidades especiales de desarrollo fronterizo para emitir Bonos de Desarrollo Fronterizo (BDF), estos bonos podrán ser parte del portafolio de inversiones de la tesorería general de la Nación de acuerdo con el reglamento que al respecto expida el Gobierno Nacional.*

Los recursos obtenidos con los Bonos de Desarrollo Fronterizo se destinarán a financiar planes y programas de infraestructura industrial y comercial en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Comentario: se crean los denominados Bonos de Desarrollo Fronterizo, los cuales serán emitidos para captar recursos por parte de los departamentos donde hayan Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, pero que engrosarán las arcas de la Tesorería General de la Nación, clara muestra de la intención de centralizar buena parte del proceso de integración fronteriza. Dichos recursos serán destinados a programas de infraestructura industrial y comercial.

Estos bonos pueden ser emitidos en moneda extranjera, previo convenio con los países limítrofes.

Al respecto, la Dirección General de Crédito Público, en concepto DG – GAL – 2002- 06 – 001697, señaló: “Ha sido política de Ministerio de Hacienda y Crédito Público y concretamente de la Dirección General de Crédito Público que las emisiones de bonos de las diferentes entidades estatales se efectúen en la oportunidad, características y en condiciones de mercado, de tal suerte que éstos tengan acogida ante los posibles inversionistas. Es de conocimiento general que las entidades territoriales atraviesan por una crisis fiscal..., como consecuencia de esta crisis las entidades territoriales no cuentan con capacidad de pago, lo que ha llevado a que incumplan sus compromisos y las calificadoras de riesgos bajen su calificación... Por las anteriores consideraciones el Gobierno Nacional no ha expedido reglamentación alguna del artículo 15 de la ley 191 de 1995. Lo anterior no implica que el Gobierno Nacional en un futuro autorice la emisión de los Bonos de Desarrollo Fronterizo”[23].

Artículo 16. *De acuerdo con las normas que regulan la emisión de bonos de las entidades territoriales y de sus descentralizadas en el marco de convenios recíprocos con los países limítrofes, autorizase a los departamentos donde estén las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo para la emisión de bonos en moneda extranjera.*

Artículo 17. *La introducción exclusivamente para consumo dentro de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, de bienes originales de los países colindantes, requerirá certificado de venta libre del país de origen, registro sanitario aprobado por las autoridades nacionales competentes, cuando sea necesario, las cuales podrán delegar su otorgamiento en la respectiva autoridad sanitaria del departamento donde se encuentren ubicadas las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.*

Comentario: la expresión "bienes originarios de países colindantes" ¿a qué se refiere? Ésta es una posible puerta abierta a contrabando, ya que se podría propiciar la entrada de toda clase de bienes, pero el artículo 23 literal c) de esta misma ley presenta la solución a esta problemática. Debe tenerse gran cuidado en la aplicación de esta disposición, pues de lo contrario se estarían violentando los mismos postulados de la ley 191 (Cfr. Art. 2 inc. 2° de la Ley).

Artículo 18. *De acuerdo con las conveniencias para las finanzas de los Departamentos Fronterizos donde se encuentren las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y a la solicitud del correspondiente Gobernador, previa autorización de la Asamblea Departamental, el Gobierno Nacional reducirá hasta en un cincuenta por ciento (50%) el porcentaje con base en el cual se cobra e impuesto al consumo de licores, cervezas y demás bebidas de producción nacional que estén sujetas al pago de dicho gravamen.*

En éste evento los Departamentos podrán reglamentar los mecanismos que permitan mantener el equilibrio tributario, el Gobierno Nacional creará y reglamentará un Fondo de Compensación Tributaria, de tal manera que se garantice a los Departamentos mantener el equilibrio en los ingresos por concepto de dicho impuesto.

Parágrafo. *La reducción al impuesto a que se refiere este artículo se aplicará exclusivamente a los productos destinados a consumo dentro de las Zonas de Frontera del respectivo Departamento.*

Comentario: modifica en parte la regulación del monopolio rentístico del alcohol. La creación, modificación o extinción de algún monopolio rentístico sólo podrá hacerse por ley, en atención al artículo 336 del Estatuto Superior, por lo que está acorde con el derecho la presente norma legal.

En cuanto a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, la primera norma en señalarlas fue el artículo segundo del decreto 1814 de 1995, que reza (no se ha tenido en cuenta la modificación del decreto 930 de 1996):

“ARTÍCULO SEGUNDO: Para los efectos de la Ley 191 de 1995, se establecen como Unidades de Desarrollo Fronterizo:

1. En el Departamento de Amazonas: los municipios de Leticia y Puerto Nariño y el corregimiento de Tarapacá.
2. En el Departamento de Arauca: los municipios de Arauca y Arauquita.
3. En el Departamento de Boyacá: el municipio de Cubará.
4. En el Departamento del Cesar: los municipios de Valledupar, Manaure y Curumaní.
5. En el Departamento del Chocó: los municipios de Acandí y Juradó.
6. En el Departamento de la Guajira: los municipios de Riohacha, Maicao y El Molino.
7. En el Departamento de Guanía: el municipio de Puerto Inírida.
8. En el Departamento de Nariño: los municipios de Pasto, Ipiales y Carlosama.
9. En el Departamento de Norte de Santander: los municipios de Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, San Cayetano, El Zulia y Puerto Santander.
10. En el Departamento de Putumayo: los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguízamo y La Hormiga o Valle del Guamuez.
11. En el Departamento del Vaupés: el municipio de Mitú.
12. En el Departamento del Vichada: el municipio de Puerto Carreño”.

Artículo 19. *Los Gobernadores de los Departamentos en donde se encuentran ubicadas las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía podrán autorizar por concesión y solamente en beneficio de las finanzas departamentales, la distribución de combustibles dentro del territorio de la respectiva Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, por parte de empresas nacionales o del país vecino que tengan como objeto principal dicha actividad. Los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las especificaciones de calidad establecidas para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo por las autoridades competentes y estarán exonerados del pago de aranceles.*

Las empresas distribuidoras sólo podrán operar estas instalaciones, bajo la condición de estación de servicio minorista y no como planta de abasto mayorista, según reglamentación que oportunamente expedirá el Ministerio de Minas y Energía.

Comentario: Esta norma fue modificada por el artículo 1º de la ley 681 de 2001[24], quedando de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 1o. Modifícase el artículo 19 de la Ley 191 de 1995 de la siguiente manera:

“Artículo 19. En los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol tendrá la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.

En desarrollo de esta función, Ecopetrol se encargará de la distribución de combustibles en los territorios determinados, bien sea importando combustibles del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia. El volumen máximo a distribuir por parte de Ecopetrol en cada municipio, será el establecido por la Unidad de Planeación Minero Energética UPME, Ecopetrol podrá ceder o contratar, total o parcialmente, con los distribuidores mayoristas reconocidos y registrados como tales por el Ministerio de Minas y Energía o con terceros previamente aprobados y registrados por el Ministerio de Minas y Energía la importación, transporte, almacenamiento, distribución o venta de los combustibles. La operación de Ecopetrol se hará en forma rentable y que garantice la recuperación de los costos en que incurra.

Los contratos de transporte de combustibles que celebre Ecopetrol con distribuidores mayoristas, con distribuidores minoristas, con terceros registrados y autorizados para tales efectos por el Ministerio de Minas y Energía deberán establecer de manera expresa la obligación de los distribuidores y los terceros, de entregar el combustible directamente en cada estación de servicio o en las instalaciones de los grandes consumidores ubicados en las zonas de frontera, atendiendo los cupos asignados a los mismos por la autoridad competente.

Los combustibles líquidos derivados del petróleo distribuidos por Ecopetrol en las zonas de frontera, directamente o a través de las cesiones o contrataciones que trata el inciso segundo de este artículo, estarán exentos de los impuestos de arancel, IVA e impuesto global”.

Según concepto de la Gerencia de Proyección del Negocio de ECOPETROL, esta entidad asume, para el 15 de febrero de 2002 el costo de transporte entre las plantas de abasto y las zonas de frontera. Igualmente, constata la existencia de una red de poliductos en Colombia[25].

Es importante señalar que mediante el decreto 1730 de 2002, se modificó el decreto 2875 de 2001 en relación con el régimen de distribución de combustibles en la zona de frontera.

Artículo 20. *En las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, por medio del IFI, se promoverá la construcción de parques industriales nacionales y de exportación, y procesos de maquila, mediante aportes de capital y créditos.*

Comentario: este artículo, al igual que el artículo 11 de esta misma ley, es ejemplo de un proteccionismo económico parcial (solo para una determinada región del territorio nacional y para ciertos renglones de la economía).

Se pretende aprovechar la cercanía de estas Unidades con las fronteras, para incentivar la producción industrial y el fortalecimiento económico, aprovechando la accesibilidad a los mercados tanto nacionales como los del país vecino.

Artículo 21. *En las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo los Bancos, las Corporaciones Financieras, las Entidades de Financiamiento Comercial y las Casas de Cambio autorizadas, podrán hacer operaciones de compra y venta de divisas de acuerdo con las autorizaciones y regulaciones que al efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República.*

Parágrafo 1º. *Las operaciones de comercio exterior efectuadas dentro de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo podrán ser declaradas en la moneda nacional o la del país vecino.*

Parágrafo 2º. *Es obligación del Banco de la República cotizar diariamente la tasa representativa del mercado de las monedas de los países vecinos.*

Parágrafo 3º. *El Gobierno Nacional establecerá un régimen cambiario especial para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo cuando la junta del Banco de la República lo considere.*

Comentario: En la sentencia C-615/96 de la Corte Constitucional (magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes), dicha entidad se refirió a la constitucionalidad de los parágrafos 1 y 3 de este artículo.

Con relación al parágrafo 1º la Corte sentenció lo siguiente: “Según el demandante, la norma citada, lo mismo que el parágrafo 3º del mismo artículo, adolecen de vicios de forma. El texto aprobado por la plenaria de la Cámara, en su sentir, no coincide con el que fue aprobado por el Senado. Este último, puntualiza el demandante, fue aprobado sin que se produjera la conciliación de rigor. A juicio de la corte, el vicio imputado es inexistente. Es verdad que en el Senado se introdujeron modificaciones al proyecto y así fue aprobado. Sin embargo, en la sesión plenaria del día 20 de junio de 1995, conforme consta en la gaceta 174 de 1995, la Cámara de Representantes aceptó el informe de la comisión de conciliación, en el cual se acogían los cambios que el proyecto había sufrido en el Senado.

5. El cargo del demandante se cifra en el desconocimiento de las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República en materia cambiaria. La Corte, por el contrario considera que la norma es exequible”[26].

Con respecto al parágrafo 3º de dicha “norma demandada resulta inexecutable por varios motivos: (1) el régimen cambiario se integra también en virtud de las regulaciones que adopta la Junta directiva del Banco de la República, entidad que para estos efectos eliminar la disposición acusada; (2) la Junta Directiva del Banco de la República, tiene, junto al Gobierno y al congreso competencias propias en materia cambiaria – no es mero ejecutor del “Régimen Cambiario” -, y esta no puede ser deferida al Gobierno, así eso se realice con su voluntad; (3) la función del Congreso es la de ofrecer los criterios y directrices generales de régimen cambiario ordinario o especial y la de señalar competencias específicas de la Junta Directiva del Banco de la República y del Gobierno, de acuerdo con la misión constitucional específica de cada órgano. En relación con este último punto, es evidente que el Congreso no cumplió ninguna de las dos tareas. En realidad, asignar a la “autoridad cambiaria” la mera función de emitir el juicio sobre la oportunidad de poner en vigencia un régimen cambiario especial elaborado integralmente por el Gobierno, equivale a vaciar su competencia reguladora”[27].

Ahora bien, con respecto a las regulaciones que ha expedido la Junta Directiva del Banco de la República en desarrollo de artículo 21 de la ley 191 de 1995, en lo concerniente a operaciones de compra y venta de divisas en las unidades especiales de desarrollo fronterizo, el Secretario de la Junta Directiva del Banco de la República nos ha informado lo siguiente:

“1. En cuanto al inciso primero del artículo 21 de la Ley 191 de 1995, debe advertirse que la Junta Directiva del Banco de la República expidió desde el año de 1993 la resolución externa 21 de este año, contentiva del régimen cambiario aplicable a las personas naturales o jurídicas que celebren en Colombia operaciones de cambio. Allí estaba previsto que los intermediarios del mercado cambiario podrán realizar las operaciones señaladas en el artículo 71 de dicho Régimen, dentro

de las cuales se encuentran las previstas en el artículo 21 de la Ley 191 de 1995. Actualmente, la resolución externa 8 de 2000 contiene una norma en el mismo sentido.

2. En relación con el párrafo 2º del artículo 21 de la citada Ley, que le atribuyó al Banco de la República la función de cotizar diariamente la tasa representativa del mercado de las monedas de los países vecinos, le informo que tal función se ha venido cumpliendo con la publicación diaria que efectúa el Departamento de Cambios Internacionales. Esta publicación contiene información, de acuerdo con las disposiciones legales de cada país, sobre las monedas del Brasil, el Perú y Venezuela, para operaciones de compra y venta con respecto al dólar de Estados Unidos, así como respecto del peso colombiano. Se excluye la información del Ecuador, por cuanto el dólar de Estados Unidos circula como moneda legal en dicho país

3. En cuanto al párrafo 3º del artículo 21 de la Ley 191 de 1995, en el cual se establece que el Gobierno Nacional establecerá un régimen cambiario especial para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, no obstante que, mediante sentencia de C-615 de 1996 con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable, dado que la entidad competente para regular los cambios internacionales es la Junta Directiva del Banco de la República y no el Gobierno Nacional, deseo manifestarle que desde la expedición de la mencionada resolución 21 de 1993 se consagraron disposiciones que facilitan el manejo de divisas en las zonas de frontera, así como la celebración de operaciones comerciales en dichas zonas, como lo veremos enseguida:

3.1. Se autorizó la creación de las “casas de cambio especiales ubicadas en ciudades de frontera”, como una de las categorías de casas de cambio en el numeral 1, literal c) del artículo 88 de la resolución 21.

Las casas de cambio especiales fueron concebidas como establecimientos de comercio de propiedad de comerciantes fronterizos cuya función fue la de facilitar el intercambio de moneda con la divisa del país vecino. Estos establecimientos de comercio, debían obtener el permiso de funcionamiento de la Superintendencia Bancaria, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. Sus propietarios debían ser personas naturales.
- b. El valor de los activos destinados al funcionamiento del establecimiento, no podía ser inferior a \$200 mil, cifra ajustable anual y acumulativamente desde el año 1994 en el mismo porcentaje del índice de inflación.
- c. Debían llevar registros contables.
- d. Debían encontrarse matriculados en el registro mercantil de la Cámara de Comercio de la respectiva ciudad de frontera en donde funcionaban.

Los requisitos para poder constituir y operar como una casa de cambios de frontera eran más flexibles que los exigidos a las en ese entonces denominadas “casas de cambio plenas” y a los “cambistas”. En efecto, a las casas de cambio plenas se les exigía constituir una sociedad anónima, cuyo capital pagado no podía ser inferior a la suma de \$300 millones. Así mismo, para poder operar como cambista, se requería la constitución de una sociedad de responsabilidad limitada, con capital pagado no inferior a la suma de \$20 millones.

Las casas de cambio especiales ubicadas en ciudades de frontera, tenían por objeto exclusivo realizar operaciones con divisas que no tengan el carácter de moneda de reserva y títulos representativos de las mismas que correspondieran a operaciones que no deban canalizarse a través del mercado cambiario.

Actualmente, la categoría de casas de cambio especiales ubicadas en ciudades de frontera no existe, dadas las amplias facilidades y los escasos requisitos que se exigen para que cualquier residente en Colombia compre y venda divisas de manera profesional, conforme a lo previsto en el inciso 2 del artículo 75 de la resolución externa 8 de 2000[28].

3.2. La resolución 21 contempló la posibilidad de que los residentes en el país pudieran pagar el valor de sus importaciones así como recibir el pago de sus exportaciones en moneda legal colombiana, con la obligación de que estas operaciones se canalicen a través del mercado cambiario (artículos 11 y 20). Cualquier residente en el exterior podía adquirir divisas en el mercado cambiario con el producto de las exportaciones canceladas en moneda legal colombiana.

La resolución externa 8 de 2000, vigente actualmente, mantuvo las mismas posibilidades de pagar o recibir el pago de operaciones de comercio exterior en moneda legal colombiana.

Estas disposiciones buscan facilitar el comercio fronterizo con los países vecinos. Para los residentes en Colombia, al serles permitido los pagos y los giros en moneda legal colombiana, se les evitan trámites administrativos y documentos de manejo de divisas buscando con ello la agilidad en la relación de operaciones comerciales fronterizas.

Con esta autorización se cumple el objetivo de la ley 191 de 1995 plasmado en el párrafo 1 del artículo 21, en cuanto a que las operaciones de comercio exterior puedan ser declaradas en la moneda nacional o la del país vecino,

Esta autorización, unida a la que tienen los países vecinos y al manejo de dólares como moneda local en Ecuador, facilita el flujo del comercio en las fronteras.

3.3. En relación con las importaciones efectuadas a través de las zonas aduaneras especiales, desde la circular reglamentaria de cambios internacionales DCIN-23 de 1994 y sus modificaciones posteriores, incluida la vigente actualmente (circular reglamentaria externa DCIN-36 de 2001), se ha contemplado de manera expresa que estas operaciones se puedan pagar en divisas sin necesidad de la presentación de los correspondientes registros de importación pues solo será necesaria su presentación en cuanto tales documentos estén disponibles luego de que se haya autorizado el levante de la mercancía.

4. Finalmente, vale la pena reiterar que las personas ubicadas dentro de las zonas de frontera en su calidad de residentes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del decreto 1735 de 1993, pueden realizar todas las operaciones autorizadas de manera general en la resolución externa 8 de 2000"[\[29\]](#).

Artículo 22. *El Gobierno Nacional autorizará, por medio del IFI y de las demás instituciones del Estado, líneas de crédito para reconversión industrial y para reconversión de empresas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.*

Artículo 23. *La instalación de nuevas empresas y las ampliaciones significativas en empresas establecidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo podrán ser de carácter nacional, binacional y multinacional y estarán sujetas a las siguientes normas:*

- a) *La importación de bienes de capital producidos en la subregión Andina y destinados a empresas de los sectores primarios manufacturero y de prestación de servicios de salud, transporte, ingeniería, hotelería, turismo, educación y tecnología, estará exentas de aranceles por un término de cinco años contados a partir de la promulgación de la presente Ley; La Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales reconocerá, en cada caso, el derecho de esa exención, de conformidad con la reglamentación dictada al efecto por el Gobierno Nacional;*
- b) *Tendrán libertad de asociarse con empresas extranjeras;*
- c) *Los bienes introducidos a estas Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo que se importen al resto del Territorio Nacional se someterán a las normas y requisitos ordinarios aplicados a las importaciones.*

Parágrafo 1º. Para los efectos establecidos en esta Ley, se entiende por instalación de nueva empresa aquella que se constituye dentro de los cinco (5) años posteriores a la promulgación de la presente Ley, para lo cual el empresario deberá manifestar ante la Administración de Impuestos respectiva la intención de establecerse en la Unidad respectiva, indicando el capital, el lugar de ubicación y demás requisitos que mediante reglamento, establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. No se entenderán como empresas nuevas aquellas que ya se encuentren constituidas y sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, propietarios o fusión con otras empresas.

Para los efectos establecidos en la presente Ley, se entiende por ampliaciones significativas en empresas establecidas, aquellas que se inicien dentro de los cinco (5) años posteriores a la promulgación de la presente Ley y que constituyan un proyecto de ampliación que signifique un aumento en su capacidad productiva de por lo menos un cincuenta (50%) de lo que actualmente se produce, el cual deberá ser aprobado, para el efecto de gozar de las exenciones contempladas en esta Ley, por las Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previo el cumplimiento de los requisitos que por reglamento ella establezca.

Parágrafo 2º. Las empresas de generación de energía eléctrica, podrán acogerse a la exención arancelaria prevista en el literal a, del presente artículo previa autorización de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

Parágrafo 3º. Para la instalación de nuevas empresas que propendan por el mejoramiento de la infraestructura que requieran las Zonas de Frontera como son: la prestación de servicio de energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable, educación y salud. Las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo promoverán su desarrollo. Los Gobernadores de los departamentos donde estas Unidades se encuentran ubicadas, previa consulta con el Departamento Nacional de Planeación, podrán establecer condiciones especiales y excepcionales para su creación, desarrollo y operaciones, con la respectiva autorización de las Asambleas Departamentales.

Comentario: En el literal a), norma que debe ser concordada con el artículo 227 de la Constitución, se otorga una exención de arancel en virtud de la integración y el desarrollo necesarios en los países de la Comunidad Andina de Naciones. Con respecto a las exenciones y a las amnistías tributarias se ha discutido largamente, considerando algunos que para establecerlas se necesita siempre de representatividad en el órgano que las establezca, tal como lo requiere la creación de un nuevo tributo. Así las cosas esta exención es plenamente válida al ser otorgada por el órgano representativo por excelencia (el Congreso de la República) y con sustento constitucional (la integración y desarrollo de las economías de los países andinos).

Los parágrafos 1 y 2 de este artículo 23 (ley 191 de 1995) no gozan de aplicación en la actualidad ya que el plazo se venció en junio de 2000.

Al respecto, existe un concepto jurídico de la DIAN, que reza: "Al respecto este Despacho considera que por expresa disposición legal, la instalación de nuevas empresas y las ampliaciones significativas en empresas establecidas en las unidades especiales de desarrollo fronterizo podrán ser de carácter nacional, binacional y multinacional y estarán sujetas, entre otras normas, a la contenida en el literal a) del artículo 23... De la norma transcrita se infiere claramente, que la exención arancelaria solo operará por un término de cinco (5) años, contados a partir de la promulgación de la ley 191 de 1995 y, por lo tanto, no será admisible concederla con posterioridad al vencimiento del mismo... En conclusión, el beneficio arancelario contenido en el literal a) de artículo 23 de la ley 191 de 1995, operará por un término de cinco (5) años a partir del 23 de junio de 1995, esto es, hasta el 23 de junio del año 2000, para lo cual deberán atenderse los requerimientos legales contenidos en los Decretos 1814 de 1995 y 1224 de 1996"^[30].

Artículo 24. El Gobierno Nacional podrá autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula del país vecino, a los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, cuando sea solicitado por éstos, previa comprobación de su domicilio en la respectiva Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo.

El Gobierno Nacional Reglamentará las condiciones, términos y requisitos que deben cumplir para el otorgamiento de correspondiente permiso de internación temporal.

Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores internadas temporalmente sólo podrán transitar en las jurisdicciones de los departamentos de Amazonas, Arauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada, dependiendo de la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo donde haya sido autorizada la respectiva internación temporal.

Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de nacionales o residentes de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, para circular en el resto del territorio Nacional deberán someterse a las disposiciones aduaneras que regulan el régimen de importación.

Comentario: al disponer que los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones menores pueden circular libremente, previo cumplimiento de ciertos requisitos, se establecen en forma taxativa los Departamentos para los cuales rige tal medida, lo cual es un error para nosotros por dos motivos: 1. Pueden crearse o suprimirse entidades territoriales, y un cambio de los mismos implicaría una modificación del inciso tercero. 2. Pueden crearse Zonas de Frontera y por ende Unidades de Desarrollo Fronterizo ubicados en Departamentos diferentes a los anotados en el inciso tercero.

Ahora bien, sobre la internación de vehículos ya existía disposición al respecto: el artículo 79, parágrafo 2º, del decreto 1344 de 1970, modificado por el decreto 2591 de 1990, señala: "los vehículos registrados legalmente en otros países, que se encuentren en el territorio nacional, podrán transitar durante el tiempo autorizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Aduanas, teniendo en cuenta los convenios internacionales sobre la materia y en ningún caso se podrán destinar a servicio público dentro del país. Para que estos vehículos puedan transitar en el territorio nacional, deberán obtener póliza de seguro obligatorio de daños causados a las personas en accidentes de tránsito por el tiempo autorizado para su permanencia en el país".

Ya en relación con el artículo 24 de la ley 191, la Corte Constitucional señaló: "Ante la facultad constitucional que tienen las cámaras de introducir modificaciones a los proyectos de ley durante su aprobación en segundo debate (artículo 160 de la Constitución), la introducción del artículo 24, en el proyecto de ley que finalmente fue aprobado como ley de fronteras, no desconoció norma alguna de carácter constitucional... El legislador podía, tal como lo dice la norma acusada, facultar al gobierno nacional para reglamentar la entrada de vehículos, motocicletas y embarcaciones menores con matrícula de un país vecino en las zonas de frontera del territorio nacional, y, para el efecto, determinar algunas condiciones mínimas que deberían tenerse en cuenta para expedir la correspondiente autorización. Por su parte, el Gobierno quedó expresamente autorizado para expedir la reglamentación necesaria, a fin de dar cabal cumplimiento a esta disposición. De esta manera, el Congreso de la República, en uso de la cláusula general de competencia (artículo 150, numeral 1º), podía fijar los procedimientos mínimos para efectos de obtener la autorización para internar temporalmente un vehículo con matrícula de un país vecino en las denominadas zonas fronterizas, sin que por ello se hubiese desconocido mandato constitucional alguno". Más adelante se lee en esta misma sentencia: "Es verdad que en decreto citado [decreto 1944 de 1984] se autorizaba a los administradores de Aduana para expedir la licencia que tenía como objeto la internación temporal de vehículos y motocicletas con matrícula de un país vecino, en las distintas zonas fronterizas, siempre que el solicitante, nacional o extranjero, demostrará su domicilio en la correspondiente zona aduanera. Autorización que tenía vigencia de 5 años. El artículo 24, por su parte, autoriza al gobierno para que se conceda el permiso de internación, señalando unos requisitos que son similares a los señalados en el decreto 1944 de 1984. De esta manera, no se entiende cómo la norma acusada pueda desconocer los derechos de aquellos residentes en las distintas regiones fronterizas que han obtenido permisos de internación temporal de vehículos, pues una vez expiren, según los términos del decreto 1944 de 1984, tendrán que solicitar su nueva licencia ajustándose a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Finalmente no se encuentra violación alguna del derecho a la igualdad, por la exigencia que el artículo acusado hace, a determinar que 'los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de nacionales o residentes en las Unidades de Desarrollo Fronterizo, para circular en el resto del territorio nacional deberán someterse a las disposiciones

aduaneras que regulan el régimen de importación"... Se entiende que la importación recae sobre lo automotores, naves menores y motocicletas matriculados en otros países, pues, si bien el legislador puede expedir normas especiales en relación con su circulación en las regiones fronterizas, no puede otorgar concesiones o prerrogativas, frente a las exigencias que se hacen a todos los nacionales o extranjeros de legalizar la importación o el permiso de circulación temporal, cuando desean transitar por el territorio nacional con un vehículo matriculado en otro Estado, u obtener su internación definitiva, evento en el cual estamos frente a un típico caso de importación de bienes, que requiere de los trámites y autorizaciones correspondientes"[31].

Según concepto emitido por la Jefa de la Oficina Jurídica de la DIAN[32], el 17 de octubre de 1997 fue expedido el decreto 2560, a través del cual se establecían las condiciones, los términos y los requisitos para autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores en los departamentos que tienen zonas de frontera y se reglamentaba el procedimiento respectivo.

Sin embargo, lo señalado en el artículo 24 de la ley 191 de 1995, sufrió una modificación por el artículo 272 de la ley 223 de 1995, el cual consagra:

"El Gobierno Nacional podrá autorizar la internación temporal de vehículos automotores, motocicletas, embarcaciones fluviales menores con matrícula del país vecino, a los residentes en los Departamentos de Frontera, cuando se ha solicitado por estos, previa comprobación de su domicilio en el respectivo Departamento. El Gobierno reglamentará el procedimiento para la internación.

Estos vehículos, automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores internadas temporalmente, sólo podrán circular en el Departamento donde está ubicada la Zona de frontera respectiva.

Para circular en el resto del territorio nacional, estos vehículos deberán cumplir las disposiciones que regulan la importación de este tipo de bienes.

Cuando la internación sea superior a seis meses, contando las renovaciones, estos vehículos deberán pagar el impuesto de timbre y el impuesto de rodamiento o circulación y tránsito. Los municipios podrán exigir el registro de estos vehículos, para garantizar el cumplimiento de esta obligación".

Así las cosas, el artículo 272 de la ley 223 de 1995 amplía el ámbito geográfico de aplicación de la medida consagrada en el artículo 24 de la ley 191 de 1995, por lo cual el Gobierno Nacional expide el decreto 2680 de 1997 que reemplaza al decreto 2560 de 1997.

Considerando la derogatoria del decreto 2560 de 1997, "el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, profiere la Circular 30 de 1996 en la cual precisa que en tanto se expida la reglamentación pertinente a la norma comentada, se seguirá aplicando el decreto 1944 de 1984, por medio del cual se dictan normas sobre internación temporal de vehículos, cuyo artículo 1º precisa que los Administradores de Aduana de las regiones fronterizas, autorizarán a los residentes la internación temporal a estas regiones de frontera, de los vehículos automotores y motocicletas con matrícula de países vecinos, cuando sea solicitada por los residentes, previa comprobación de su domicilio en las respectiva jurisdicción aduanera. De otra parte la ley 488 de 1998, en su artículo 141 parágrafo 2º dispuso que en la internación temporal de vehículos al territorio nacional, la autoridad aduanera exigirá, antes de expedir la autorización de internación, que el interesado acreditara la declaración y pago del impuesto de vehículos de que trata dicho artículo ante la jurisdicción correspondiente"[33].

Por último debe destacarse que el artículo 85 de la ley 633 de 2000 estableció lo siguiente: "Las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo expedirán la autorización de internación de vehículos a los que se refiere el artículo 24 de la Ley 191 de 1995. La internación de vehículos causará anualmente y en su totalidad a favor de las unidades especiales de desarrollo fronterizo el impuesto de vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998". En virtud de este mandato legal, algunos

alcaldes de ciudades consideradas como Unidades de Desarrollo Fronterizo, como es el caso de Cúcuta, han expedido Decretos reglamentando dicha internación[34].

Artículo 25. *Exímese de impuesto de remesas por el término de cinco (5) años contados a partir de la promulgación de la presente Ley, a las nuevas empresas productoras de bienes que se establezcan en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y a las existentes que realicen ampliaciones significativas en dichas unidades, siempre y cuando tengan derecho a ochenta por ciento (80%) o más de su producción generada en la Unidad respectiva.*

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales reconocerá, en cada caso, el derecho a exención, de conformidad con la reglamentación dictada al efecto por el Gobierno Nacional.

Comentario: este artículo no tiene aplicación en la actualidad ya que el plazo fijado en dicho artículo para la exención de impuestos de remesas expiró en el mes de junio de 2000.

Artículo 26. *Elimínese el cobro de impuesto a la salida de los nacionales y extranjeros por los puertos terrestres y fluviales, en áreas pertenecientes a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.*

Artículo 27. *Declárense exentos del IVA los alimentos de consumo humano y animal, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, originarios de los países colindantes con las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo de las mismas, en los términos del Decreto 470 de 1986.*

Parágrafo. *Exonérese del IVA a todas las mercancías introducidas al Departamento del Amazonas a través del convenio Colombo – Peruano vigente.*

Artículo 28. *El IVA que se cobra por las adquisiciones de visitantes extranjeros en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo será objeto de devolución por parte de la DIAN, el Gobierno Nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Ley expedirá el reglamento respectivo para implementar este mecanismo de devolución.*

Artículo 29. *Los beneficios otorgados en esta Ley a las empresas instaladas actualmente, o que se instalen en el futuro en las Zonas de Frontera y en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo no se aplicarán a empresas destinadas a la explotación, exploración o transporte de petróleo o de gas.*

Artículo 30. *Facúltese al Ministerio de Relaciones Exteriores y al de Transporte para establecer acuerdos con los países fronterizos cuyo objeto sea el transporte transnacional y transfronterizo de pasajeros y mercancías por carretera y fluvial. Dichos servicios deberán ser prestados por transportadores Colombianos y del país vecino, legalmente constituidos.*

Artículo 31. *El Gobierno Nacional deberá tramitar acuerdos con los países vecinos en materia aduanera y arancelaria, con el fin de permitir la aplicación armónica de regímenes de excepción a ambos lados de la frontera.*

Comentario: los acuerdos a los que alude este artículo deben estar inscritos (salvo el caso de Panamá) dentro de las políticas y la normatividad comunitaria, ello en virtud de nuestra vinculación a la Comunidad Andina de Naciones (CAN). “La Comunidad Andina de Naciones es una organización subregional con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). El SAI, es el conjunto de órganos e instituciones que trabajan estrechamente vinculados entre sí y cuyas acciones están encaminadas a lograr los mismos objetivos: profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso”[35]. Recuérdese que una de las políticas propias de todo proceso de integración supranacional, consiste en la

unificación de las normas aduaneras y arancelarias.

CAPITULO V

Aspectos educativos

Artículo 32. *La cooperación con los países vecinos en materia educativa tendrá por objetivo garantizar a los habitantes de las Zonas de Frontera el derecho fundamental a la educación; promover el intercambio entre instituciones educativas, educandos y educadores, en todos los niveles; armonizar los programas de estudio y el reconocimiento de los grados y títulos que otorguen las instituciones educativas y facilitar la realización de actividades conjuntas, propias de su objeto, entre las instituciones de Educación Superior.*

El Ministerio de Educación Nacional adoptará las medidas necesarias para facilitar convenios de cooperación e integración en materia de educación formal, no formal e informal, así como la atención educativa a las poblaciones a que se refiere el Título III de la Ley 115 de 1994.

Comentario: esta norma faculta al Ministerio de Educación Nacional para coordinar y facilitar la firma de convenios internacionales y el estrechamiento de relaciones educativas (especialmente en lo atinente a la Educación Superior) entre los países vecinos y Colombia, así como entre sus instituciones de educación superior.

En relación con este aspecto, vale citar las siguientes palabras: "Las relaciones con países vecinos se gobiernan, en general, por el CONVENIO REGIONAL DE CONVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, TÍTULOS Y DIPLOMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, suscrito en México el 19 de julio de 1974... En cuanto a la necesidad de celebrar convenios específicos con países vecinos, para el reconocimiento recíproco de títulos académicos de educación superior que permita ejercer o enseñar en ellos, podemos comentarle que se trata de una permanente iniciativa del Gobierno que se mantiene en la agenda de las comisiones constituidas para buscar acercamientos con los países interesados en el espíritu de la ley 191 y de la ley 30 de 1992 que, en sus objetivos, cuenta como un propósito esencial: el impulso a la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogos a nivel internacional"[\[36\]](#).

Valga señalar que mediante el Decreto 808 de 2002 se establece y regula el crédito académico al interior de la Educación Superior, con el fin de facilitar la movilidad de estudiantes, la homologación de estudios, y la convalidación de títulos de programas académicos cursados en el exterior, adoptando una medida compatible con la más utilizada internacionalmente.

Artículo 33. *El Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, reglamentará y adoptará los requisitos para el ofrecimiento de programas de pregrado y postgrado en las Zonas de Frontera mediante convenio entre instituciones de Educación Superior de Colombia y de los países vecinos.*

Parágrafo. *Para ejercer la profesión o Cátedra Universitaria no se requerirá homologar el título así obtenido, siempre y cuando la institución de Educación Superior del país vecino se encuentre debidamente aprobada por el estado donde esté localizada. Se excluye de lo anterior los títulos en ciencias de la salud y Derecho.*

Comentario: establece un privilegio en favor de los egresados de instituciones de educación superior de países vecinos, los cuales pueden enseñar su profesión sin necesidad de homologar el título universitario ante las autoridades colombianas, con excepción de los egresados en ciencias de la salud y derecho. Se excluyen los egresados de las ciencias de la salud, por la delicadeza de los asuntos que manejan, lo que exige un mayor seguimiento por parte del Estado; y los abogados, por el asunto que manejan y por ser formados en normatividades diferentes a la colombiana. Esto aparentemente puede constituirse como un hecho violatorio al derecho fundamental a la igualdad, pero ello no es así en virtud de que se privilegia el interés general y por lo tanto existe una

razón que justifica el trato diferente; además, el artículo 1º de la Constitución Política de Colombia establece la prevalencia de interés general sobre el particular.

El artículo en mención es una clara consecuencia de los procesos de integración internacionales que exigen mayor movilidad de personas y trabajadores.

No sobra advertir que por el principio de reciprocidad que rige las relaciones internacionales, es válido y justo exigir a los países vecinos que den igual tratamiento a los egresados de institutos de educación superior de Colombia al momento de enseñar en sus territorios.

El CESU se creó mediante el artículo 34 y siguientes de la Ley 30 de 1992, aunque ha sufrido diversas modificaciones posteriores. Dice el artículo 34 de la ley 30: "Créase el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) de carácter permanente como organismo del Gobierno Nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría".

Artículo 34. *El Gobierno Nacional asignará anualmente en el presupuesto del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior Fodeseq, una partida no inferior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales, con destino a la modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas de Educación Superior ubicadas en las Zonas de Frontera, así como para la financiación de los programas que adelanten conjuntamente con las Universidades de los países vecinos.*

Comentario: norma complementaria de los planes de desarrollo, que restringe la libre destinación de las rentas oficiales, en beneficio de las Instituciones de Educación Superior ubicadas en las Zonas de Frontera.

El FODESEP fue creado por la Ley 30 de 1992 en su artículo 89 y reglamentado por el Decreto 2905 de 1994. La naturaleza jurídica del FODESEP, de conformidad con el artículo 89 de la Ley 30 de 1992, es la propia de una entidad de economía mixta regida por los principios y las disposiciones legales relativos a las instituciones de economía solidaria. Se regula según lo contenido en el decreto 2905 de 1994 y en sus estatutos adoptados por el Estado y las Instituciones de Educación Superior que se afilien voluntariamente.

Artículo 35. *Las Universidades Públicas que desarrollen actividades académicas e investigativas en las Zonas de Frontera, en uso de su autonomía académica e investigativa, y las entidades públicas o privadas cuyo objeto se relacione con las Zonas de Frontera, serán órganos asesores del Estado para el logro de los objetivos de la presente Ley y el desarrollo de los programas de cooperación e integración con los países vecinos.*

Parágrafo. *La Nación, los Departamentos y Municipios Fronterizos, asignarán en sus respectivos presupuestos recursos y celebrarán los convenios que consideren necesarios para el cumplimiento de esta función de asesoría.*

Comentario: este artículo establece los organismos asesores del Estado para la ejecución de la presente Ley. Al mencionar a las entidades privadas, debe entenderse que se refiere a entidades privadas (preferentemente de carácter educativo pero no necesariamente de educación superior, dada la ubicación de esta norma en el capítulo de disposiciones educativas) cuyo objeto social esté en alguna relación con las Zonas de Frontera.

Este artículo comete un error: se refiere, en su inicio, a las Universidades públicas que desarrollen actividades académicas e investigativas en las Zonas de Frontera, pero las universidades son sólo una especie dentro del género denominado "Instituciones de Educación Superior" (IES). En consecuencia, el artículo debió haber remitido a las IES y no a las universidades, permitiendo así que otras instituciones de educación superior que adelanten programas académicos e investigativos en las Zonas de Frontera

quedaran cobijadas dentro de esta norma.

Con respecto a lo estipulado en el párrafo del presente artículo, debe remitirse al artículo 7º de la ley 191, así como a lo comentado por nosotros.

Los recursos destinados en los presupuestos nacionales, departamentales y municipales es para la ejecución de los programas en relación con el fenómeno fronterizo, así como para contratar con las entidades asesoras del Estado, atendiendo lo preceptuado en el Estatuto General de Contratación.

Vale subrayar lo siguiente en relación con los rubros que la ley exige sean adoptados por los presupuestos de las entidades territoriales: las partidas de destinación específica disminuyen la potestad general del ente territorial para dirigir el gasto público. En consecuencia, sea cual fuere la orientación de un gobernante, no podrán dejarse sin recursos económicos los programas de desarrollo en las Zonas de Frontera a los que alude la presente ley.

Artículo 36. *El Ministerio de Educación Nacional dará prioridad en la asignación de recursos de la Ley 21 de 1982 a los proyectos dirigidos a la población de las Zonas de Frontera.*

Con estos recursos se podrá financiar la construcción, adquisición, reparación y/o mantenimiento de la infraestructura y dotación necesarias para la prestación del servicio de educación media técnica, formación de docentes y servicio especial de educación laboral.

Artículo 37. *La Escuela Superior de Administración Pública, Esap, adecuará los programas que adelanta en las Zonas de Frontera a las necesidades de formación de los funcionarios públicos de los departamentos y municipios fronterizos, y de los responsables de la acción del Estado en las zonas de Frontera.*

Comentario: la sentencia C-482 de la Corte Constitucional señala que la naturaleza jurídica de la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública) es la de "establecimiento público y no de universidad del Estado. En otras palabras, el régimen jurídico en materia de educación superior aplicable a la ESAP, es el contemplado en el párrafo del artículo 57 y en el artículo 137 de la Ley 30 de 1992, y no el que está previsto en el artículo 19 y en los primeros incisos del artículo 57"^[37] de la ley 30 de 1994.

CAPITULO VI

Aspectos administrativos

Artículo 38. *Los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos Nacionales relacionados con el comercio exterior abrirán oficinas regionales en los Centros Nacionales de Atención en Frontera (Cenaf).*

Comentario: se refiere a los CENAF (Centros Nacionales de Atención en Frontera), que incluye oficinas regionales de los entes nacionales dedicados al comercio exterior, con el fin de centralizar la información y la prestación del servicio público.

Artículo 39. *Para el cumplimiento de los fines y objetivos de la presente Ley, el Banco de Comercio Exterior apoyará debidamente las actividades de comercio internacional en las Zonas de Frontera incluyendo el establecimiento de oficinas.*

Artículo 40. *El Gobierno Nacional para los efectos de coordinación interinstitucional creará una Consejería presidencial de Fronteras que dependa de la Presidencia de la República, esa Consejería Presidencial recibirá y analizará las iniciativas y acciones relacionadas con las Zonas de Frontera, será vínculo permanente entre los establecimientos públicos y privados*

elaborará planes especiales de desarrollo económico y social para las Zonas de Frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo; dicha Consejería tendrá las siguientes funciones:

- a. Formular conjuntamente con los Ministerios respectivos y con las demás entidades e instancias del orden nacional departamental y local, y en coordinación con los Corpes regionales, la política en materia de fronteras, los programas de desarrollo social y los proyectos de inversión económica, garantizando la participación de las autoridades y comunidades involucradas y sus organizaciones;*
- b. Promover acciones para que las agencias del Estado implementen cumplimiento de ésta Ley;*
- c. Coordinar acciones con entidades públicas, privadas, de cooperación internacional y con gobiernos extranjeros para el cumplimiento de esta Ley;*
- d. Promover la participación de las comunidades, organizaciones sociales, comunidades y autoridades indígenas fronterizas y las comisiones binacionales de vecindades de seguimiento y evaluación del desarrollo de los compromisos emanados por las mismas;*
- e. Recopilar, promover y divulgar normas, programas e investigaciones relativas al régimen Fronterizo, en cuanto a aspectos administrativos, fiscales, ambientales, étnicos y de comercio exterior, que involucren comunidades fronterizas;*
- f. Atender asuntos relacionados con la problemática de las comunidades negras e indígenas fronterizas, en coordinación con las Entidades Territoriales e instancias administrativas competentes;*
- g. Presentar anualmente un informe sobre la situación de las Zonas de Frontera y del cumplimiento de los objetivos consagrados en la presente ley;*
- h. Propiciar con los países vecinos acuerdos binacionales que en condiciones de reciprocidad establezcan medidas y procedimientos que faciliten la obtención de la doble nacionalidad a los indígenas de las zonas de frontera;*
- i. Garantizar la participación de las comunidades indígenas y negras definidas por la ley 170 / 93 en la proyección y ejecución de la política de fronteras;*
- j. Las demás que le asigne el Gobierno Nacional mediante Decreto reglamentario, que deberá expedir en el término de un año contado a partir de la vigencia de la presente Ley.*

Comentario: por medio de este texto se crea la Consejería Presidencial de Fronteras, órgano vinculado a la organización central del Estado. Las Consejerías tienen rango similar a los Ministerios, siendo entidades estatales para los efectos de la ley 80 del Estatuto General de Contratación.

La Consejería Presidencial de Fronteras servirá como intermediario entre la Nación y las Zonas de Frontera, a su vez que cumplirá funciones de coordinación entre las entidades territoriales limítrofes y el Gobierno. Igualmente, elaborará planes especiales de desarrollo económico en coordinación con los CORPES, las entidades territoriales limítrofes y demás entes públicos y privados influenciados por el fenómeno fronterizo.

Sus funciones son de coordinación con las entidades territoriales y con los países vecinos en las siguientes acciones:

- * Formular el Plan de Desarrollo en las Zonas de Frontera.
- * Velar por el efectivo cumplimiento de la ley 191.
- * Liderar relaciones amistosas y de vecindad con los países vecinos (Cfr. Art. 227 Constitución Política).

- * Recopilar la normatividad del caso, y propiciar programas e investigaciones relativos a las Zonas de Frontera.
- * Atender en lo que sea de su competencia, los problemas de las comunidades indígenas y de color.
- * Rendir un informe anual de la situación vivida en las Zonas de Frontera y el cumplimiento de la presente ley. Paradójicamente la ley no señala ante quien debe rendirse el informe.
- * Propiciar acuerdos binacionales para facilitar la obtención de la doble nacionalidad de los indígenas (por analogía de las demás comunidades locales) ubicados en Zonas de Frontera.
- * Garantizar la participación de indígenas y negros en la elaboración y formulación de las políticas de fronteras.
- * Las demás asignadas por el Gobierno mediante decreto reglamentario.

Mediante el artículo 1º del decreto 1182 del 29 de junio de 1999, se suprimió la Consejería Presidencial de Fronteras. Reza así este artículo:

“Suprímase en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la Consejería Presidencial de Fronteras de que trata el artículo 40º de la ley 191 de 1995.

Parágrafo: A partir de la vigencia del presente Decreto, las funciones que ha venido realizando la Consejería Presidencial para las Fronteras en desarrollo de la Ley 191 de 1995 serán asumidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Sin embargo, actualmente se cuenta con la Consejería Presidencial de Comunicaciones y Asuntos Internacionales. El Decreto 1880 de 1990 creó el cargo de Consejero Presidencial para las Comunicaciones y asignó unas funciones, con el siguiente considerando: “Por ser la tarea del Estado un proceso democrático de diseño y difusión de las políticas públicas, es imperativo el establecimiento de unos canales efectivos de comunicación entre los diferentes órganos del Estado y entre éstos y la ciudadanía por la multiplicidad de acciones estatales se deben crear mecanismos ágiles y oportunos para cumplir con el propósito de hacer eficaz el derecho de información; es imperativo crear una instancia coordinadora al interior del Gobierno que permita articular la información emanada de las oficinas estatales, como así mismo el Gobierno conocer en todas sus instancias el resultado de las acciones adelantadas”. Más adelante, mediante el decreto 2120 del 29 de agosto de 1997, se suprime la Consejería Presidencial para Asuntos Internacionales, y se asignan las funciones dadas por el Decreto 1860 de 1991 a la Consejería Presidencial para las Comunicaciones.

Artículo 41. *Créase el Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera, como una cuenta especial de manejo, sin personería jurídica dentro de la estructura administrativa de la Consejería Presidencial de Fronteras.*

Artículo 42. *Los recursos del fondo económico para la modernización de las zonas de frontera provendrán de:*

- a. *Los aportes del Presupuesto Nacional*
- b. *Los aportes y contraprestaciones que reciba de las Zonas de Frontera y Unidades Territoriales de Desarrollo Fronterizo.*
- c. *Las donaciones y demás recursos que reciban a cualquier título*
- d. *Las demás que se establezcan.*

Parágrafo. *El Consejero Presidencial de Fronteras tendrá asiento en el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes.*

Comentario a los artículos 41 y 42: el Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera es una cuenta especial de manejo sin personería jurídica, que estaba a cargo de la Consejería Presidencial de Fronteras (Cfr. Art. 40 de la Ley). Hoy día

cualquier fondo presupuestal de orden nacional para las Zonas de Frontera, estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores en virtud del parágrafo del artículo primero del decreto 1182 de 1999.

El Fondo al que alude el art. 42 de la ley 191 estará integrado por:

- a. Los aportes del presupuesto nacional, por lo que si éste último no contempla un rubro destinado al Fondo puede argumentarse un vicio de derecho del presupuesto.
- b. Aportes y contraprestaciones de las Zonas de Frontera que no correspondan a los municipios y departamentos (Cfr. Art. 8 de la Ley).
- c. Donaciones y bienes recibidos a cualquier título.
- d. Las demás que establezcan las normas sobre presupuesto y el Gobierno Nacional por decreto reglamentario de la Ley.

El parágrafo del artículo 42 asigna un puesto en el CONPES al Consejero Presidencial de Fronteras, con el fin de garantizar el cumplimiento de lo propuesto en esta Ley para la susodicha Consejería y el Fondo.

Artículo 43. *Los Municipios de Maicao, Puerto Santander, Cúcuta, Arauca, Puerto Carreño, San Miguel, Ipiales, Tumaco, Leticia Mitú y Puerto Inírida en desarrollo de la política fronteriza tendrán calidad de puertos terrestres y el Gobierno Nacional los dotará de la infraestructura necesaria para su desarrollo a partir de la vigencia de la presente Ley.*

Comentario: da la categoría de puertos fronterizos a ciertos Municipios, para dotarlos de la infraestructura necesaria para su desarrollo económico y social.

Artículo 44. *En desarrollo del artículo 368 de la Constitución Nacional, la Nación, los Departamentos, los Municipios y los Distritos, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, dispondrán de sus presupuestos anuales partidas suficientes para subsidiar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios en los estratos más bajos de la población de las Zonas de Frontera.*

Comentario: complementa lo preceptuado por la ley 142 de 1994 (conocida como Ley de Servicios Públicos), en desarrollo de los artículos 365 y 368 de la Carta.

Al respecto vale citar: "La ley 191 de 1995, es una ley autónoma que introduce en el artículo 44 una obligación para las entidades territoriales respecto del subsidio a los usuarios de servicios públicos domiciliarios de las zonas de frontera... (y) no es contradictoria de la política que en esta materia contempla la ley 142 de 1994..."[38].

En conclusión, el artículo 44 de la ley 191 no contradice lo dispuesto en la Constitución Política ni en la ley 142 de 1994, arts. 8º numeral 8, y 99 numerales 4 y 5.

Artículo 45. *El principio de reciprocidad a que se refiere el artículo 20 de la Ley 80 de 1993, cuando se trate de contratos con entidades públicas y de los Departamentos y Municipios fronterizos, cuyo objeto deba cumplirse en las zonas de frontera, podrá entenderse como el compromiso adquirido por el país vecino, en el sentido de que a las ofertas de bienes y servicios de ambos países se les concederá en las Zonas de Frontera, el mismo tratamiento en cuanto a las condiciones, requisitos, procedimientos y criterios para la adjudicación de los referidos contratos.*

Comentario: norma complementaria del Estatuto General de la Contratación Pública, adicionando el artículo 20 de la Ley 80/93 para lo relacionado con las Zonas de Frontera, en pos del principio de reciprocidad que debe haber en los procesos de contratación con entidades estatales, donde se concederá al extranjero proponente igual tratamiento que al nacional proponente.

Artículo 46. *Las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en las Zonas de Frontera, prestarán asistencia técnica administrativa y financiera a los departamentos y municipios fronterizos que lo requieran en cumplimiento de su competencia para adelantar programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del ambiente y la protección de los ecosistemas ubicados en dichas zonas.*

Comentario: la Ley 99 de 1993 reglamenta las Corporaciones Autónomas Regionales. Este artículo reafirma las funciones de dichas corporaciones en las Zonas de Frontera.

Artículo 47. *En la asignación de recursos para el medio ambiente del Fondo Nacional de Regalías y el Fondo Nacional Ambiental, Fonam, se dará prioridad a la financiación de proyectos dirigidos a la preservación y protección de los ecosistemas ubicados en las Zonas de Frontera.*

Comentario: se establece una prioridad a favor de los ecosistemas de las Zonas de Frontera en la financiación de proyectos y programas por parte del Fondo Nacional de Regalías (Art. 361 C.N. y Ley 141/94) y Fondo Nacional Ambiental (Ley 99/93).

En la actualidad se han acogido la mayoría de los discursos políticos cuyo objetivo sea la protección y el mantenimiento de los ecosistemas, siendo estos discursos fundamento de buena parte de las relaciones internacionales de los países. "La concepción normativa de la vida económica moderna no puede renunciar a considerar asuntos de derecho ecológico. La protección de las bases vitales naturales se reconocen en el plano internacional cada vez más como un bien, que no puede estar situado en un plano inferior al de la mejor distribución de recursos y el incremento de la productividad"^[39].

Artículo 48. *La construcción, reparación y mantenimiento de la infraestructura de transporte necesaria para la Integración Fronteriza, estará a cargo de la Nación.*

Comentario: la infraestructura vial, fluvial, aérea y marítima estará a cargo de la Nación siempre y cuando se ubiquen en las Zonas de Frontera y sean indispensables para el proceso de integración fronteriza. Así las cosas, se entiende complementada parcialmente la Ley de Transporte (ley 105 de 1993).

CAPITULO VII

Estampilla pro-desarrollo fronterizo

Artículo 49. *Autorízase a las Asambleas de los Departamentos Fronterizos para que ordenen la emisión de estampillas "Pro - desarrollo fronterizo", hasta por la suma de cien mil millones de pesos cada una, cuyo producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de infraestructura de transporte, infraestructura y dotación en educación básica, media técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico; bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.*

Parágrafo 1º. *Las Asambleas Departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de ésta Ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de los cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

Parágrafo 2º. *Facúltanse a los Concejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que previa autorización del e Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de estampilla "Pro-desarrollo fronterizo" que por esta Ley se autoriza.*

Parágrafo 3º. *No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.*

Comentario: desarrolla el artículo 150 numeral 12 de la Constitución Política.

Aun así, el parágrafo primero deja la duda de una posible inconstitucionalidad puesto que la autorización dada por el Congreso para el cobro de una estampilla, se ciñe a las normas sobre autorización y creación de tributos; por tanto, siendo las autorizaciones expresas y específicas, no pueden darse en forma genérica, permitiendo la sustitución de la estampilla por cualquier otro gravamen a discreción de la Asamblea. Afirmar lo contrario sería aceptar gravámenes sin la correspondiente aceptación del órgano representativo autorizado para ello: el Congreso[40].

Cabe recordar que el citado texto legal impide gravar los licores producidos en las Unidades de Desarrollo Fronterizo (lo que podría atentar en un momento dado con el principio de igualdad en el soporte de las cargas de los contribuyentes) ni las cervezas de producción vendidas en dichas Unidades.

CAPITULO VIII

Disposiciones finales

Artículo 50. *Las explotaciones de carbón localizadas en las Zonas de Frontera enmarcadas en el Código de Minas como pequeña minería subterránea, cuyos titulares a la fecha adeuden impuestos por la producción, al Fondo Nacional de Fomento a Carbón, y los cancele dentro del primer año de vigencia de ésta Ley, serán exonerados del pago de los intereses moratorios.*

Comentario: establecía una amnistía tributaria en favor de los pequeños mineros carboníferos; dicho plazo se venció en el mes de junio de 1996 y hace poco se expidió un nuevo código de minas, por medio de la ley 685 de 2001.

Artículo 51. *Autorízase al Gobierno Nacional a fin de adoptar las medidas y realizar las operaciones presupuestales necesarias para la cumplida ejecución de la presente Ley.*

Artículo 52. *Esta Ley se aplicará sin perjuicio del cumplimiento de los Tratados Internacionales vigentes suscritos por Colombia.*

Comentario: así las cosas, la decisión 501 de la CAN, al ser una norma supranacional, no se puede ver afectada por la promulgación de la ley 191 de 1995.

En el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se suscribió la Decisión 501 referente a las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), el 22 de junio de 2001. "A los efectos de esta Decisión, se entiende por ZIF los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos... Para la aplicación de la norma de se impone a los países la meta de crear, por lo menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes, dentro del año siguiente (junio 2002) a la entrada en vigencia de dicha Decisión... En conclusión, la adopción de la decisión 501 proporciona nuevas pautas para orientar el desarrollo de las zonas de frontera, consolidando el proceso de integración hacia la concertación de esfuerzos

conjuntos, donde las regiones y sus habitantes constituyen el actor protagónico del proceso”[41].

Artículo 53. *La Presente Ley no se aplicará en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina objeto de normas especiales, salvo a lo relativo en la asesoría y apoyo de las instituciones oficiales de Educación Superior.*

Comentario: no se aplica la presente Ley para el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, salvo lo relativo a Capítulo V de la Ley 191.

Dado el contexto político entre Nicaragua y Colombia es posible que ésta sea la causa para inaplicar la ley a este Departamento.

Artículo 54. *El Ministerio de Comercio Exterior podrá autorizar el funcionamiento de Zonas Francas Transitorias especiales hasta por el término de un año, para efectos agroindustriales en las zonas de frontera.*

Comentario: se autoriza al Ministerio de Comercio Exterior el permitir zonas francas transitorias en las Zonas de Frontera exclusivamente para efectos agroindustriales; sería aconsejable que se pidiera para el efecto, concepto favorable al Ministerio de Agricultura.

Así, en el mes de noviembre de 1996, se realizó la declaratoria como Zona Franca Transitoria Especial de un área geográfica en el Municipio de Zulia, en Norte de Santander[42].

Artículo 55. *Mientras la Nación construye la red de poliductos contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, Ecopetrol asumirá el costo del transporte de los combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayorista y las Zonas de Frontera que, siendo capital de departamento tengan comunicación por carretera con dichas plantas de abasto donde existiere terminal de poliducto.*

Comentario: según un concepto de la Coordinación Jurídica de la Vicepresidencia de Transporte de Ecopetrol[43], con respecto a lo establecido en el artículo 55 de la ley 191 de 1995, se encuentran vigentes las resoluciones N° 8 1269 de 15 de noviembre de 2000 “por el cual se fija el monto a reconocer por parte de ECOPETROL, de una compensación por transporte de combustibles derivados del petróleo” y 8 0979 de 15 de septiembre de 2000 “por la cual se fijan los volúmenes máximos sobre los cuales se tendrá derecho a que se reconozca una compensación por el transporte de combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayoristas de Yumbo y la ciudad de San Juan de Pasto”.

Igualmente expresa esta dependencia que Ecopetrol tiene construida actualmente una red de poliductos en Colombia.

Dada la importancia de las resoluciones 8 979 y 8 1269, se transcriben a continuación:

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
RESOLUCIÓN NÚMERO 8 0979 DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2000

Por la cual se fijan los volúmenes máximos sobre los cuales se tendrá derecho a que se reconozca una compensación por el transporte de combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayoristas de Yumbo y la ciudad de San Juan de Pasto.

EL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

en uso de sus facultades legales y, en especial las conferidas por el Decreto Ley 1141 de 1999 y

CONSIDERANDO:

1. Que de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y éste intervendrá por mandato de la ley en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes;
2. Que de acuerdo con la misma norma constitucional, el Estado de manera especial intervendrá para promover la productividad y la competitividad;
3. Que de acuerdo con el artículo 3º, numeral 2º del Decreto 1141 de 1999, le corresponde el Ministerio de Minas y Energía, adoptar la política nacional en materia de distribución de hidrocarburos y en general sobre todas las actividades técnicas, económicas, industriales y comerciales relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables;
4. Que la ley 191 del 23 de julio de 1995, en su artículo 55 establece que: *'Mientras la Nación construye la red de poliductos contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, ECOPETROL asume el costo del transporte de los combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayoristas y las zonas de frontera que, siendo capital de departamento tengan comunicación por carretera con dichas plantas de abasto donde existiere terminal de poliducto'*.
5. Que mientras se construye el poliducto en el Plan Nacional de Desarrollo con terminal en la ciudad de San Juan de Pasto, este municipio y los demás del Departamento de Nariño, se abastecerán de combustibles de las plantas de abasto o mayoristas del municipio de Yumbo.
6. Que con el fin de ejercer control sobre la distribución de combustibles derivados del petróleo en el Departamento de Nariño, este Ministerio ha venido determinando desde el año 1997 los cupos máximos de combustible a ser compensados a cada estación de servicio que funciona en ese Departamento, para reconocer el costo del transporte entre las ciudades de Yumbo y San Juan de Pasto, con base en sus respectivos promedios de ventas mensuales.
7. Que un gran número de estaciones de servicio del Departamento de Nariño presentaron al Ministerio de Minas y energía, a través de la Asociación de Distribuidores de Combustibles de Nariño – ADICONAR, una propuesta para la actualización de los cupos del año 2000. Otro conjunto de estaciones de servicio solicitó individualmente la actualización del respectivo cupo.
8. Que el Ministerio realizó una evaluación de los promedios de venta de combustibles de las estaciones de servicio del referido Departamento del año de 1999 y parte del año 2000 – enero a mayo – con el fin de actualizar el cupo.
9. Que teniendo en cuenta las consideraciones anotadas este Despacho,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Los siguientes son los volúmenes máximos en galones por mes sobre los cuales se tendrá derecho a que se reconozca a las estaciones de servicio del Departamento de Nariño, la compensación por el

transporte de los combustibles Gasolina motor, ACPM y Kerosene de que trata el artículo 55 de la Ley 191 de 1995.

Nº	MUNICIPIO	ESTACIÓN DE SERVICIO	CUPO
1	ALDANA	SAN LUIS	29.000
	Total ALDANA		29.000
2	APONTE	ESTACIÓN DE SERVICIO APONTE	5.000
	Total APONTE		5.000
3	BARBACOAS	COMBUSTIBLES TELEMBI	5.000
4	BARBACOAS	LA CORPORACIÓN	21.500
5	BARBACOAS	LA MILAGROSA	5.000
6	BARBACOAS	LAS BRISAS	90.000
7	BARBACOAS	SURTICOMBUSTIBLES BARBACOAS	5.000
8	BARBACOAS	URIBE URIBE	29.500
	Total BARBACOAS		162.000
9	BELÉN	BELÉN	6.200
	Total BELÉN		6.200
10	BUESACO	BOLÍVAR	21.200
11	BUESACO	SAN JORGE	21.500
	Total BUESACO		42.700
12	CARTAGO	ESTACIÓN CARTAGO	5.000
	Total CARTAGO		5.000
13	CHACHAGUI	CHACHAGUI	58.500
14	CHACHAGUI	TEXACO	74.500
	Total CHACHAGUI		133.000
15	CUMBAL	TERPEL CUMBAL	22.000
16	CUMBAL	TEXACO CUMBAL	6.000
	Total CUMBAL		28.000
17	EL TABLÓN DE GÓMEZ	DON NACHO	6.200
18	EL TABLÓN DE GÓMEZ	ESTACIÓN CENTRAL	5.000
19	EL TABLÓN DE GÓMEZ	TERPEL, LAS MESAS	5.000
	Total EL TABLÓN DE GÓMEZ		16.200
20	EL TAMBO	EL PEÑOL	6.000
21	EL TAMBO	ROJAS	17.000
	Total EL TAMBO		23.000
22	GUACHUCAL	JUANCHITO	53.500
23	GUACHUCAL	LOS ROBLES	36.000
24	GUACHUCAL	MADRIGAL	10.000
25	GUACHUCAL	PALERMO	5.000
26	GUACHUCAL	SAN DIEGO	10.000
	Total GUACHUCAL		114.500
27	GUALMATAN	GUALMATAN	22.000
	Total GUALMATAN		22.000
28	GUATARILLA	SAN FRANCISCO	8.000
	Total GUATARILLA		8.000
29	ILES	CORDERO Y DORADO	10.000
	Total ILES		10.000

30	IMUEZ	SANTA ANA	20.100
	Total IMUEZ		20.100
31	IPIALES	EL PUERTO	5.000
32	IPIALES	ESSO N° 1 CALLE 19	90.000
33	IPIALES	ESSO N° 2 CARRERA 1ª	80.000
34	IPIALES	ESSO RUMICHACA	90.000
35	IPIALES	ESSO VIA AL AEROPUERTO	50.000
36	IPIALES	ESTACIÓN DE SERVICIO J Y J	10.000
37	IPIALES	LA SOLEDAD	20.000
38	IPIALES	LOS CHILCOS	43.000
39	IPIALES	PANAMERICANA	69.500
40	IPIALES	SERVICENTRO AVENIDA	63.200
41	IPIALES	SUPERTAXIS DEL SUR	94.000
42	IPIALES	TEXACO 1	110.400
	Total IPIALES		725.700
43	LA CRUZ	LA CASCADA	12.000
44	LA CRUZ	LA CRUZ	30.000
	Total LA CRUZ		42.000
45	LA UNIÓN	COOP. CAFICULTORES	7.100
46	LA UNIÓN	ESTACIÓN DE SERVICIO SOLAR	10.000
47	LA UNIÓN	LA CABAÑA	13.000
48	LA UNIÓN	LA CAPILLA	5.000
	Total LA UNIÓN		36.100
49	LEIVA	AUTOCENTRO TERPEL LEIVA	5.000
50	LEIVA	SERVICENTRO PRADOS DEL NORTE	5.000
	Total LEIVA		10.000
51	LINARES	LUBRICANTES ORTIZ	5.000
	Total LINARES		5.000
52	PASTO	ANDINA	97.700
53	PASTO	BECORD	30.000
54	PASTO	CAÑAR	180.000
55	PASTO	COONARTAX	72.500
56	PASTO	COOTRANAR	54.000
57	PASTO	CORPORACIÓN DE TRANSPORTADORES NARIÑENSES	260.000
58	PASTO	EL ENCANO	18.500
59	PASTO	EL GUAITARA	62.000
60	PASTO	EL PUENTE	70.000
61	PASTO	EL TERMINAL	99.000
62	PASTO	FALCON	41.500
63	PASTO	FATIMA	58.000
64	PASTO	GALERAS	58.000
65	PASTO	GUADALUPE	52.700
66	PASTO	GAUMUEZ	45.200
67	PASTO	INTERNACIONAL	10.000
68	PASTO	JUANAMBU	116.000
69	PASTO	LA VICTORIA	42.500

70	PASTO	LAS AVENIDAS	129.000
71	PASTO	LOS FUNDADORES	84.500
72	PASTO	METROPOLITANA	62.500
73	PASTO	MORASURCO	181.600
74	PASTO	NUEVO PARQUE INFANTIL	76.000
75	PASTO	ORIENTE	64.000
76	PASTO	ORO NEGRO	41.500
77	PASTO	PANAMERICANA	85.400
78	PASTO	SERVICENTRO NARIÑO	5.000
79	PASTO	SUPER	120.000
80	PASTO	TEXACO 2	80.000
81	PASTO	TRANSIPIALES	47.000
82	PASTO	VILLACÍS CORAL	73.000
	Total PASTO		2.424.700
83	PUERRES	SAN FERNANDO	12.000
84	PUPIALES	EL CAMIONERO	64.500
85	PUPIALES	SAN FRANCISCO	5.000
	Total PUPIALES		69.500
86	RICAURTE	CARTAGENA	14.300
87	RICAURTE	GUIZA	38.800
88	RICAURTE	PRIMAVERA	12.000
	Total RICAURTE		65.100
89	SAMANIEGO	AV. CHUMACHEP	31.000
90	SAMANIEGO	BRISAS DE SAN JUAN	18.500
91	SAMANIEGO	CORPORACIÓN DE TRANSPORTADORES SAMANIEGUENSE S.A.	5.000
	Total SAMANIEGO		54.500
92	SAN BERNARDO	SAN BERBARDO	5.000
	Total SAN BERNARDO		5.000
93	SAN JOSÉ DE ALBAN	ESTACIÓN TERPEL SAN JOSÉ	5.000
	Total SAN JOSÉ DE ALBAN		5.000
94	SAN PABLO	SAN PABLO	22.200
95	SAN PABLO	TERPEL SAN PABLO	5.000
	Total SAN PABLO		27.200
96	SANDONA	SANDONA	37.500
	Total SANDONA		37.500
97	SOTOMAYOR	EL GUAITARA Y CIA LTDA.	16.000
	Total SOTOMAYOR		16.000
98	TAMINANGO	CORPORACIÓN REMOLINO	20.000
99	TAMINANGO	EL REMOLINO	168.000
100	TAMINANGO	KENNEDY	6.000
101	TAMINANGO	PANOYA	27.000
102	TAMINANGO	TABLÓN PANAMERICANO	12.000
103	TAMINANGO	TERPEL RIO MAYO LTDA.	20.000
	Total TAMINANGO		243.000
104	TANGUA	CEBADAL	51.200

105	TANGUA	CORP. TRANSPORTE	47.500
106	TANGUA	LA MARQUESA	50.500
107	TANGUA	LOS ANDES	44.000
	Total TANGUA		193.200
108	TUMACO	BELLAVISTA	5.000
109	TUMACO	COMBUSTIBLES EL TRIUNFO	5.000
110	TUMACO	DISTR. OCCIDENTE	10.000
111	TUMACO	EL PINDO	61.200
112	TUMACO	ESTACIÓN DE SERVICIO HELCIS	51.000
113	TUMACO	ISLA DORADA	135.300
114	TUMACO	LA BOMBITA	59.700
115	TUMACO	LA PERLA	23.500
116	TUMACO	MOBIL LITORAL EL COMERCIO	113.400
117	TUMACO	MOBIL LITORAL EL MORRO	26.600
118	TUMACO	MOBIL LITORAL PALMACO	14.000
119	TUMACO	SERVICENTRO LAS PALMAS	5.000
120	TUMACO	TRACO	59.200
	Total TUMACO		568.900
121	TUQUERRES	CORPORACIÓN DE TRANSPORTADORES NARIÑENSES	10.000
122	TUQUERRES	EL PINAR	33.800
123	TUQUERRES	OLGA	15.000
124	TUQUERRES	OQUENDO	30.000
125	TUQUERRES	SERVI EL CENTRO	30.400
126	TUQUERRES	SERVICAN	40.500
127	TUQUERRES	TUQUERRES	101.000
	Total TUQUERRES		250.700
128	YACUANQUER	EL PLACER	116.100
	Total YACUANQUER		116.100
	TOTAL GENERAL		5.540.900

ARTÍCULO SEGUNDO: Las compensaciones que ECOPETROL reconozca a las estaciones de servicio corresponderán al volumen de combustibles efectivamente transportado entre las ciudades de Yumbo (Valle) y San Juan de Pasto (Nariño).

PARÁGRAFO: Las estaciones de servicio legalmente establecidas antes de la expedición de la presente Resolución que consideren que tienen derecho a la compensación de que trata el artículo 55 de la Ley 191 de 1995, podrán enviar a este Ministerio los documentos que la acrediten como tal, con el fin de estudiar la viabilidad de la solicitud.

ARTÍCULO TERCERO: Los distribuidores mayoristas de Yumbo que suministren combustibles a los distribuidores minoristas del Departamento de Nariño, deberán remitir con destino a la Dirección de Hidrocarburos de este Ministerio, dentro de los quince (15) primeros días calendario de cada trimestre del año, un informe donde se relacionen cada una de las estaciones de servicio, junto con los respectivos volúmenes de combustible (en galones) despachados durante el trimestre inmediatamente anterior.

ARTÍCULO CUARTO: Las estaciones de servicio del Departamento de Nariño deberán cumplir con todos

y cada uno de los trámites de verificación y control establecidos por ECOPETROL en su oficina de la ciudad de San Juan de Pasto sobre los combustibles con derecho al reconocimiento de compensación por transporte.

PARÁGRAFO: Independientemente de las acciones legales a que haya lugar, los distribuidores minoristas del departamento de Nariño que no den cabal cumplimiento de las disposiciones de la presente Resolución y demás normas vigentes sobre la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, estarán sujetos a las sanciones previstas en el decreto 1521 de 1998.

ARTÍCULO QUINTO: Cuando por razones de orden público o de fuerza mayor no sea posible transportar combustibles entre Yumbo y San Juan de Pasto en condiciones normales, los cupos de las estaciones de servicio del siguiente mes se podrán acumular con lo dejado de consumir en el mes anterior.

ARTÍCULO SEXTO: La presente Resolución debe ser notificada personalmente al representante legal de cada estación de servicio a través de la Asociación de Distribuidores Minoristas de Nariño – ADICONAR – advirtiéndolo en cada caso que procede el recurso de reposición el cual deberá interponerse personalmente dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el párrafo del artículo 26 de la Ley 10ª de 1961. De no ser posible la notificación personal el representante de ADICONAR deberá informar a este Ministerio con el fin de proceder a intentar la notificación personal a través de las Alcaldías y en su defecto por Edicto.

PARÁGRAFO: Como quiera que este acto administrativo contiene para diferentes estaciones de servicio una decisión particular y concreta, la ejecutoria del mismo tendrá efectos independientes para cada una de ellas, por lo tanto, no es necesario que quede en firme el contenido de toda la Resolución para que las estaciones de servicio, respecto de las cuales quedó en firme la Resolución, puedan acceder al cupo asignado.

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS EDUARDO CABALLERO ARGÁEZ
Ministro de Minas y Energía

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
RESOLUCIÓN NÚMERO 8 1269 DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2000

Por la cual se fija el monto a reconocer por parte de ECOPETROL, de una compensación por transporte de combustibles derivados del petróleo

EL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 1141 de 1999 y de acuerdo con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 191 de 1995, y

CONSIDERANDO:

Que la ley 191 de 1995 en su artículo 55 establece que: *'Mientras la Nación construya la red de poliductos contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, Ecopetrol asumirá el costo de transporte de*

los combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayoristas y las zonas de frontera que, siendo capital de departamento tengan comunicación por carretera con dichas plantas de abasto donde existiere terminal de poliducto'.

Que en desarrollo del mencionado artículo, el Ministerio mediante Resoluciones anuales ha fijado los volúmenes máximos sobre los cuales reconoce la compensación por transporte a los distribuidores minoristas de combustibles derivados del petróleo en el Departamento de Nariño. Así mismo anualmente ha señalado el valor de dicha compensación.

Que este Ministerio mediante Resoluciones 8 1515 y 81516 del 29 de diciembre de 1999, modificó las Resoluciones 8 955 y 8956 del 23 de agosto de 1999, en el sentido de señalar que ECOPETROL mediante un estudio de costos establecería el valor de la compensación por transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre las ciudades de Yumbo y San Juan de Pasto para el año 2000. Así mismo, previó que a partir del año 2001, este valor aumentaría anualmente con base en la meta de inflación del Banco de la República para el respectivo año.

Que el 10 de noviembre de 2000 Ecopetrol presentó a consideración de este Ministerio el 'Estudio de Costos' para el cálculo de la compensación por transporte de combustibles y GLP, el cual fue analizado por esta Entidad, consultando para el efecto la metodología para operaciones vehiculares correspondiente al transporte de carga, establecida por el Ministerio de Transporte, teniendo en cuenta que dicha metodología es aplicable al transporte de combustibles.

Que de la revisión que se efectuó al 'Estudio de Costos' presentado por ECOPETROL se estableció que los parámetros de operación utilizados no son consistentes, razón por la cual no es factible acoger dicho estudio para determinar la compensación por transporte que regirá para el año 2000.

Que se hace necesario fijar el monto de la compensación por el transporte de combustibles derivados del petróleo entre las ciudades de Yumbo a San Juan de Pasto, que regirá para el año 2000, con el fin de dar aplicación al artículo 55 de la Ley 191 de 1995.

Que para el efecto se tomará el valor que el Ministerio de Minas y Energía determinó para el año de 1999, mediante Resoluciones 8 955 y 8 956 del 23 de agosto de 2000, equivalente a ciento sesenta y cinco pesos con setenta y cinco centavos (\$165,75) y a este valor se le aplicará el índice de Precios al Consumidor – IPC – fijado por el DANE para el año 1999, es decir el 9.23%.

Que a partir del año 2001 se calculará el valor de la referida compensación, teniendo como base la establecida en esta Resolución, a la cual se le aplicará el IPC establecido por el DANE para el año anterior y así sucesivamente para cada año.

Que teniendo en cuenta las anteriores consideraciones,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: La Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL – pagará a los distribuidores minoristas del Departamento de Nariño, legalmente constituidos, la suma de \$181.04 por cada galón de combustible derivado del petróleo, transportado entre las ciudades de Yumbo y San Juan de Pasto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la Ley 191 de 1995.

PARÁGRAFO PRIMERO: La Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL – establecerá los términos y plazos en los cuales se pagará la compensación de transporte de que trata esta Resolución.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La compensación de transporte de que trata esta Resolución se reconocerá a partir del 1º de enero de 2000.

ARTÍCULO SEGUNDO: A partir del 1º de enero de 2001, el aumento de la compensación por transporte para cada año se realizará teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor – IPC – fijado por el DANE, correspondiente al año anterior y así sucesivamente para cada año.

ARTÍCULO TERCERO: Para tener derecho a la compensación de que trata la presente Resolución, se requiere que el transporte opere entre una planta de abasto o mayorista ubicada en la ciudad de Yumbo y la capital del Departamento de Nariño.

PARÁGRAFO: ECOPETROL sólo reconocerá compensación por transporte, máximo sobre los volúmenes mensuales asignados por el Ministerio mediante la Resolución que se encuentre vigente. Para tal efecto ECOPETROL deberá establecer el mecanismo de control que le permita verificar que los combustibles efectivamente fueron transportados desde Yumbo hasta la ciudad de San Juan de Pasto.

ARTÍCULO CUARTO: La presente Resolución rige a partir del de la fecha de publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS EDUARDO CABALLERO ARGÁEZ
Ministro de Minas y Energía

Artículo 56. La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y modifica el artículo 193 de la Ley 136 de 1994.

Artículo 57. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de La República,

Juan Guillermo Angel Mejía.

El Secretario General del honorable senado de La República

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes

Alvaro Benedetti Vargas

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes

Diego Vivas Tafur.

CONCLUSIONES

Desde la Carta Magna se prevé que habrá en nuestro ordenamiento entidades territoriales y administrativas, las cuales hacen parte de la estructura del Estado. Así mismo, contempló otras divisiones para la prestación de servicios y funciones estatales, tales como las Zonas de Frontera (Art. 285 Const. Pol.). De igual forma concedió facultades a los municipios y departamentos de dichas zonas para ejecutar programas de cooperación e integración, destinados al desarrollo y preservación del medio ambiente (Art. 289 Const. Pol.). Por último, posibilitó el establecimiento -por vía de Ley- de tratamientos especiales en materias económicas y sociales, para los entes territoriales ubicados en las Zonas ya señaladas (Art. 337 Const. Pol.).

Ahora bien, bajo la perspectiva de la Ley 191/1995 no se crea una entidad territorial ni administrativa descentralizada por servicios, sino que se consideran zonas geográficas a cuyas entidades territoriales se les darán ciertas prebendas y prerrogativas para casos específicos (art. 4 de la ley 191 de 1995).

Cabe anotar que en materia de régimen municipal, por el que se rigen los municipios fronterizos, se continúan aplicando sin ninguna variación los preceptos de la Ley 136/1994, haciendo la Ley 191/1995 algunas consideraciones especiales en favor de dichas entidades en asuntos económicos, ambientales, financieros y educativos. Por tanto, tratándose del funcionamiento de los órganos municipales, de inhabilidades, incompatibilidades, salarios y prestaciones de los servidores públicos municipales, régimen disciplinario, subdivisiones administrativas, control fiscal, etc., no existen diferencias de ninguna índole con los restantes municipios. Igual sucede con las entidades territoriales departamentales.

Otra conclusión que puede destacarse es la siguiente: las asociaciones de entidades territoriales fronterizas previstas en la Ley 191/1995, no tienen equiparación en cuanto al origen, estructura y funcionamiento, con las Asociaciones de Municipios (regulados por el art. 148 y siguientes de la Ley 136/1994) ni con las Áreas Metropolitanas (contempladas en la Ley 128/1994 y prevista desde la misma Constitución en su art. 319).

Anteriormente se había afirmado que el texto legal en comentario no se agota solo en el desarrollo de los artículos constitucionales mencionados en el artículo primero, dado que entre otras disposiciones hizo alusión a las siguientes normas del Estatuto Superior:

- a) Art. 226 C.N. desarrollado por el inciso 3° art. 2 Ley 191;
- b) Art. 81 C.N. inciso 2°, mencionado tangencialmente por la Ley en su artículo 8°;
- c) Arts. 7 y 8 C.N. en materia de comunidades étnicas, art. 3 y 13 de la Ley, entre otras;
- d) Art. 10 C.N. en materia educativa, art. 2 inciso 8°, 32 y siguientes de la Ley;
- e) Art. 189 numeral 2° C.N., en materia de manejo de las relaciones internacionales, art. 7 de la Ley;
- f) Arts. 79 y 80 C.N. desarrollados por el inciso 7° art. 2° de la Ley;
- g) Art. 3 de la Ley se refiere al art. 7° C.N.
- h) La Ley 191/1995 si bien no puede crear otra entidad territorial, sí dio surgimiento a una entidad administrativa de la estructura central del Estado, con rango semejante a los ministerios (Art. 40 de la Ley), con personería jurídica y asiento en el Consejo Nacional de Política Económica, el cual fue la Consejería Presidencial de Fronteras, que manejó los recursos provenientes del Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera (Art. 41 de la Ley). Recuérdese que esta Consejería fue suprimida mediante el decreto 1182 de 1999.

En relación con el régimen económico, que es lo más novedoso en la Ley 191, se consagran preferencias para la aprobación de créditos, proyectos de generación de empleo e inversiones de cualquier carácter que se adelanten en esas Zonas de Frontera; así mismo, se conceden rebajas y exenciones a determinadas actividades económicas desarrolladas en estos espacios.

Para finalizar, debe hacerse un llamado para que las continuas dificultades diplomáticas presentes con otros países vecinos no afecten la aplicación de la ley 191, dado que este marco legal puede convertirse en una excelente herramienta para insertar las fronteras al Estado colombiano, y dejarlas de ver sólo como lugares de importancia militar y apreciarlas en todas sus posibilidades económicas y ambientales.

ANEXO

DECISIÓN 501 DE LA CAN

Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS:

Los Artículos 3, 16, 144 y 155 y el Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena, el Acta de Cartagena, el Acta de Lima, la Decisión 459 y la Propuesta 49 de la Secretaría General;

CONSIDERANDO:

Que el Acuerdo de Cartagena establece que los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y andina;

Que, en el Acta de Cartagena de la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino se determinó que, entre las tareas prioritarias para profundizar la integración se encuentra el establecimiento del Mercado Común y la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo;

Que, en el Acta de Lima de la XII Reunión del Consejo Presidencial Andino se establece que, con base en los lineamientos y en la normativa establecidos por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, deben ejecutarse programas integrales para el desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza, y que en el marco del programa de acción para el establecimiento del mercado común, en el tema de Integración y Desarrollo Fronterizo se determina la aprobación de una Norma Comunitaria sobre Zonas de Integración Fronteriza;

Que, en el Acta de Lima se señala que se establecerá, en la Secretaría General, el Banco de Proyectos de Desarrollo Fronterizo con el apoyo del BID y la CAF;

Que, la mencionada Política Comunitaria adoptada mediante Decisión 459 establece que, para el desarrollo de sus lineamientos y objetivos generales, los Países Miembros definirán y delimitarán Zonas de Integración Fronteriza (ZIF);

Que el desarrollo sostenible para ámbitos fronterizos binacionales y particularmente para las zonas de integración fronteriza implica la responsabilidad compartida de los Países Miembros para asegurar la conservación y uso sostenible de sus ecosistemas y recursos naturales de interés común, así como el bienestar armónico de sus poblaciones; conlleva el fortalecimiento de una cultura de paz en dichos ámbitos; demanda poner en práctica los mecanismos más avanzados del proceso de integración andino; y, requiere transformar los espacios fronterizos en áreas dinamizadoras del desarrollo compartido;

Que el perfeccionamiento y profundización de la acción bilateral y del apoyo comunitario debe propiciar que las áreas fronterizas se constituyan en porciones territoriales que potencien la interacción de la Comunidad Andina con terceros países, para lograr una mayor y mejor inserción en la economía internacional;

Que la acción bilateral y el apoyo comunitario en las zonas de frontera debe propiciar e incentivar el respeto y la preservación de la identidad étnica y cultural de los habitantes de esas porciones territoriales y promover su

desarrollo económico y social;

Que el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, creado por Decisión 459, en su Cuarta Reunión revisó el correspondiente Proyecto de Decisión y recomendó su aprobación dada la importancia de las ZIF para el desarrollo e integración fronterizo;

DECIDE:

Artículo 1.- A los efectos de esta Decisión, se entiende por "Zona de Integración Fronteriza" (ZIF) los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

Artículo 2.- Los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países.

Artículo 3.- Las Zonas de Integración Fronteriza, las Regiones Fronterizas de Integración y las Zonas Especiales ya existentes podrán adecuar sus disposiciones a lo establecido en la presente Decisión.

Artículo 4.- Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, conforme a los siguientes criterios:

- a) En la dimensión del desarrollo social: estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas;
- b) En la dimensión del desarrollo económico: fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional;
- c) En la dimensión de la sostenibilidad ambiental: procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas;
- d) En la dimensión institucional: promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades; y,
- e) En la dimensión de la integración: promover en las ZIF el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios.

Artículo 5.- Son objetivos de las ZIF:

- a) Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los Países Miembros;
- b) Contribuir a la creación y la puesta en vigencia, a través de las instancias nacionales o bilaterales pertinentes,

de los mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y la interconecten con el resto de las economías andinas y con el mercado mundial;

c) Flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos en dichos ámbitos y entre éstos con terceros mercados;

d) Establecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales, que se desarrollen en las ZIF;

e) Favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica;

f) Contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización administrativa y económica;

g) Formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas históricamente existentes en dichas zonas;

h) Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las ZIF;

i) Incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad común, tales como acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud, educación y recreación deportiva y turística;

j) Investigar y usar sosteniblemente los recursos naturales renovables contiguos y promover mecanismos para su adecuada conservación;

k) Contribuir a la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales, prestando particular interés a la diversidad biológica;

l) Desarrollar programas de cooperación horizontal que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre Países Miembros o regiones fronterizas, encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos y al desarrollo de actividades productivas que conjuguen o complementen esfuerzos; y,

m) Otros que se acuerden bilateralmente.

Artículo 6.- En la identificación y delimitación de las ZIF, los Países Miembros tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Que sean áreas de frontera donde las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales que se promuevan sirvan para flexibilizar, liberalizar, dinamizar, potenciar y formalizar la capacidad productiva y comercial; la creatividad y la riqueza cultural de la población en las fronteras entre los Países Miembros;

b) Que comprendan, en ambos países, ciudades actualmente o potencialmente dinamizadoras del desarrollo con miras a constituirse en soporte de la integración, así como ejes de articulación vial existentes o cuya construcción esté prevista en el corto plazo;

c) Que incorporen, en ambos países, áreas económica y socialmente deprimidas, que requieran de la conjugación de esfuerzos a fin de revertir la situación de atraso y prepararlas para desempeñar un papel activo en los procesos

de integración;

d) Que propicien la articulación de zonas fronterizas con alto potencial de recursos, que en la actualidad no formen parte de la frontera activa;

e) Que coadyuven al desarrollo de cuencas hidrográficas binacionales en las que se localicen proyectos y actividades de interés compartido, y que propicien la gestión coordinada de áreas naturales protegidas.

Artículo 7.- Para el establecimiento de las ZIF, a que se refiere el artículo 2, los países participantes acordarán los mecanismos bilaterales apropiados, y podrán solicitar el apoyo técnico de la Secretaría General. Los Acuerdos resultantes serán comunicados por los Países Miembros que los acuerden a la Secretaría General de la Comunidad Andina para su respectiva publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Artículo 8.- Los Países participantes elaborarán en forma conjunta los planes, programas y proyectos de Desarrollo Fronterizo a ser ejecutados dentro de las ZIF, bajo criterios de sostenibilidad, para lo cual podrán solicitar apoyo técnico a la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Artículo 9.- En las ZIF que se establezcan, los Países Miembros procurarán emprender, entre otras, las siguientes acciones:

a) Comprometer la participación de los actores sociales, empresarios, trabajadores, fundaciones privadas y asociaciones civiles, con el proyecto integracionista andino, y con el fortalecimiento de las relaciones vecinales, estimulando su esfuerzo en la promoción del desarrollo de las ZIF;

b) Estimular la inversión privada local, nacional, binacional y extranjera, teniendo en cuenta la vocación propia de cada ZIF, orientándola hacia nuevas actividades de carácter regional, a fin de abrir espacios o ampliar los existentes para el crecimiento sistemático del sector empresarial local y binacional, con estrechos vínculos con las economías de los demás Países Miembros;

c) Promover iniciativas dirigidas a la generación en las ZIF de alianzas estratégicas empresariales y a la creación de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs);

d) Establecer o perfeccionar, según sea el caso, regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías a fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza y contribuir a generar mercados fronterizos;

e) Promover el desarrollo de procesos participativos de zonificación ecológica, económica, social y cultural;

f) Impulsar el manejo integral coordinado de ecosistemas compartidos;

g) Desarrollar programas turísticos conjuntos, que conduzcan a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos fronterizos y estimular las actividades económicas vinculadas a los circuitos turísticos que se propicien;

h) Emprender programas conjuntos de valoración y fortalecimiento de la identidad cultural común;

i) Fortalecer las instancias nacionales y bilaterales sobre temas fronterizos de tal manera que permitan a los Países Miembros establecer un fluido intercambio de información y compatibilizar objetivos de interés mutuo;

j) Promover el encuentro e intercambio de puntos de vista e iniciativas entre autoridades locales, organismos de

desarrollo regional y representantes legislativos de los Países Miembros, sin menoscabo de las políticas nacionales existentes;

k) Ejecutar proyectos compartidos o complementarios de infraestructura básica, vial, telecomunicaciones y energía, así como de desarrollo productivo, entre otros; y,

l) Promover la configuración de una estructura urbano - regional que favorezca el crecimiento y la diversificación de los roles y funciones de las ciudades fronterizas, ofreciendo un adecuado soporte a la consolidación de las iniciativas de desarrollo e integración fronteriza.

Artículo 10.- Se establece en la Secretaría General de la Comunidad Andina el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, el cual contará, entre otros, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Artículo 11.- Para la financiación de planes, programas y proyectos en las ZIF, los Países Miembros:

a) Gestionarán en forma binacional y, de considerarlo conveniente, con la participación de la Secretaría General de la Comunidad Andina, ante organismos financieros subregionales, regionales y multilaterales, el establecimiento de fondos destinados a la ejecución de los planes, programas y proyectos para las ZIF; y

b) Estudiarán y acordarán esquemas financieros bilaterales y/o comunitarios que permitan la recuperación financiera, administrativa y tecnológica de aquellas inversiones de desarrollo regional, públicas y/o privadas, que se encuentren paralizadas y/o en proceso de deterioro.

Artículo 12.- Los Países Miembros adoptarán las provisiones necesarias para incorporar en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo, Presupuestos de Inversión, y como parte de sus Políticas Nacionales de Fronteras, los planes, programas y proyectos de desarrollo que acuerden para las ZIF.

Artículo 13.- En los acuerdos bilaterales de establecimiento de las ZIF a que se refiere el artículo 2, se establecerán las competencias para la administración y ejecución de los planes, programas y proyectos identificados o convenidos.

Artículo 14.- Los Países Miembros acordarán dentro de las ZIF tratamientos más favorables que los establecidos en los distintos mecanismos del ordenamiento jurídico andino para el resto del territorio subregional, siempre que dichos tratamientos no vulneren tal ordenamiento.

Artículo 15.- La Secretaría General de la Comunidad Andina convocará anualmente a los mecanismos bilaterales de las ZIF existentes, a una Reunión de Evaluación y Coordinación de las ZIF, en la cual se analizará el funcionamiento de las mismas, se intercambiará información sobre los planes, programas y proyectos diseñados y/o en ejecución, y se verificará los logros y dificultades existentes. Las conclusiones y recomendaciones de estas Reuniones serán comunicadas a los Países Miembros y a los órganos subregionales competentes.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Los Países Miembros establecerán o adecuarán a los términos de la presente Decisión, por lo menos una ZIF en cada una de sus fronteras comunes, dentro del año siguiente al de la entrada en vigencia de la presente Decisión.

Segunda.- Los Países Miembros que a la fecha de la aprobación de la presente Decisión ejecuten planes, programas o proyectos de desarrollo e integración fronterizo, podrán adecuarlos, de considerarlo conveniente, al esquema de las Zonas de Integración Fronteriza contenida en esta Decisión.

Dada en la ciudad de Valencia, Venezuela, a los veintidós días del mes de junio del año dos mil uno.

BIBLIOGRAFIA

- AGUDELO, Carlos Efrén. Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia. En: Análisis Político. N° 43 (Mayo / Agosto de 2001); p.27.
- ÁLVAREZ LONDOÑO, Luis Fernando. Derecho Internacional Público. Bogotá: Ed. CEJA, 1998. 540p.
- BURGUER, Rudolf. El multiculturalismo en el Estado de Derecho Secular: una definición de fronteras a partir de la teoría de la civilización. En: Revista Mexicana de Sociología. V. 60, No. 3 (1998). p. 183 – 196.
- CEPEDA, Manuel José. La Constitución que no fue. Santafé de Bogotá: ediciones Uniandes, 1994. 200p.
- ECHAVARRÍA OLÓZAGA, Hernán. Cómo hacer la apertura económica. Santafé de Bogotá: Legis, 1992. 111p.
- _____. El sentido común en la economía colombiana. 6ª edición. Santafé de Bogotá: Legis, 1991. 250p.
- GUHL, Ernesto. Las fronteras políticas y los límites naturales. Bogotá: Fondo FEN Colombia, 1991. 362p.
- HERDEGEN, Matthias. Derecho Económico Internacional. Medellín: Diké, 1994. 308p.
- HOYOS MUÑOZ, José. Apuntes Sencillos de Derecho Internacional Público. Medellín: Señal Editora, 1993. 470p.
- LÓPEZ Z., Rubén Darío. Los conflictos fronterizos en América Latina. En: Auditoría. No. 25 (1989); p. 41 – 46.
- MARTÍNEZ BARBOSA, Alberto. Problemática de las fronteras de Colombia. En: Arco. No. 296 (1986); p. 12 – 19.
- MURILLO JIMÉNEZ, Hugo. El problema fronterizo con Colombia y la actitud de Estados Unidos. En: Revista de Ciencias Sociales. No. 32 (1986); p. 21 – 36.
- PALACIOS, Marco. Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994. Bogotá: Norma, 1995. p.27.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín (editor). Manual de Desarrollo Local. Gijón (Asturias): Ediciones Trea, 1999. 598p.
- RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. Bogotá: Temis, 1997. p.13.
- ROLDÁN, Mary. Violencia, colonización y la geografía de la diferencia cultural en Colombia. En: Análisis Político. N° 35 (Septiembre /Diciembre de 1998); p.3-25.
- SÁCHICA, Luis Carlos. Derecho Comunitario Andino. 2ª edición. Bogotá: Temis, 1990.
- SORIANO, Ramón. Sociología del derecho. Barcelona: Ariel, 1997. p. 413.

* Abogado, licenciado en filosofía y letras, especialista en docencia universitaria, especialista en contextualización psico – social del crimen, candidato a doctor en la Universidad de Huelva (España), profesor de filosofía del

derecho y derecho internacional público. Docente e investigador de la Universidad de San Buenaventura Seccional Medellín. Correo electrónico: botero39@hotmail.com

** Estudiante de último año de derecho en la Universidad de San Buenaventura Seccional Medellín. Investigador. Correo electrónico: jcpm17@hotmail.com

*** Estudiante de último año de derecho en la Universidad de San Buenaventura Seccional Medellín. Investigador: alternou@hotmail.com

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 1997. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía.

[2] *Ibid.*

[3] *Ibid.*

[4] Cfr. HERDEGEN, Matthias. Derecho Económico Internacional. Medellín: Diké, 1994. p. 95-96.

[5] Sobre la importancia del Desarrollo Local y los agentes del mismo, consúltese: RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín (editor). Manual de Desarrollo Local. Gijón (Asturias): Ediciones Trea, 1999. 598p.

[6] Auto 037 de 1997 M. P. Antonio Barrera Carbonell. Petición de nulidad. S. T. - 716/96.

[7] HERDEGEN, Derecho Económico Internacional, Op. Cit., p.68-69.

[8] *Ibid.*, p.108.

[9] AGUDELO, Carlos Efrén. Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia. *En*: Análisis Político. N° 43 (Mayo / Agosto de 2001); p.27.

[10]. Véase a ECHAVARRÍA OLÓZAGA, Hernán. Cómo hacer la Apertura Económica. Santafé de Bogotá: Legis, 1992. 111p; y, ECHAVARRÍA OLÓZAGA, Hernán. El sentido común en la economía colombiana. 6ª edición. Santafé de Bogotá: Legis, 1991. 250p.

[11] Concepto firmado por el Dr. Carlos Wolff, Secretario de Hacienda.

[12]. Respecto al proceso de integración de los países del pacto andino, véase SÁCHICA, Luis Carlos. Derecho Comunitario Andino. Segunda edición. Bogotá: Temis, 1990. p. 32-35.

[13] Acerca del concepto de descentralización administrativa puede consultarse a: RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. Bogotá: Temis, 1997. p. 13.

[14] AGUDELO, Carlos Efrén, Nuevos actores sociales..., Op. Cit., p.14.

[15] *Ibid.*, p. 14.

[16]. Cfr. CEPEDA, Manuel José. La Constitución que no fue. Santafé de Bogotá: ediciones Uniandes, 1994. Pág. 111-112. Esta manifestación del Constituyente en contra de esta adición, significa la no aceptación de que las entidades territoriales asuman negociaciones internacionales por su cuenta, con lo que se reafirma la posición sentada en este trabajo.

[17]. Con respecto a los sujetos de derecho internacional público, véase a HOYOS MUÑOZ, José. Apuntes sencillos de derecho internacional público. Medellín: Señal editora, 1993. p. 198-202.

[18] Concepto emitido por el Embajador Fabio Torrijos Quintero, Director de Integración y Desarrollo Fronterizo, del Ministerio de Relaciones Exteriores, con fecha del 2 de enero de 2002.

[19] Este factor se da cuando al legislador "se ve obligado a promulgar contra su voluntad debido a la presión externa" una norma o porque los operadores jurídicos se resisten a su aplicación. SORIANO, Ramón. Sociología del derecho. Barcelona: Ariel, 1997. p. 413.

[20] PALACIOS, Marco. Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994. Bogotá: Norma, 1995. p.27.

[21] ROLDÁN, Mary. Violencia, colonización y la geografía de la diferencia cultural en Colombia. *En*: Análisis Político. N° 35 (Septiembre / Diciembre de 1998); p.3-25.

[22] Este comentario fue tomado de la página web: www.presidencia.gov.co/webpresi/index.htm

[23] Concepto emitido por el Dr. César Alberto Mendoza Sáenz, Director General de Crédito Público (A), con fecha del 15 de enero de 2002.

[24] Mediante el decreto 1505 del 19 de julio de 2002, el Gobierno Nacional reglamentó parcialmente la ley 681/01 (reforma al régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera) y dictó una serie de disposiciones en materia de sobretasa a la gasolina y al acpm. De acuerdo con la presente disposición, "cuando en desarrollo de la función de distribución de combustible que tiene asignada Ecopetrol para las zonas de frontera, esta entidad firme contratos o convenios de distribución con otros no considerados distribuidores mayoristas del combustible, la responsabilidad por la declaración y pago de las sobretasas a la gasolina y al acpm ante los sujetos activos de la renta, estará a cargo de Ecopetrol".

[25] Concepto con radicado número 001925, del 15 de febrero de 2002, firmado por el Dr. Carlos Benavides Bonilla, Gerente Proyección del Negocio de Ecopetrol.

[26] Corte Constitucional, Sentencia C-615/96, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[27] *Ibid.*

[28] Mediante Carta Circular 60 de 2002, la Superintendencia Bancaria señaló los alcances del artículo 78 de la Resolución Externa 8 de 2000 del Banco de la República.

[29] Ésta información fue suministrada por el Secretario de la Junta Directiva del Banco de la República, Dr. Gerardo Hernández Correa, en oficio JDS 00087, del 3 de enero de 2002.

[30] Oficio 281 del 16 de junio de 2000, proferido por el Dr. Aníbal Uscátegui Cuéllar, Jefe División de Normativa y Doctrina Aduanera de la DIAN.

[31] Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 1997. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía.

[32] Concepto firmado por la Jefe Oficina jurídica de la DIAN, Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, con radicado 53001 – 033, del 28 de enero de 2002.

[33] Concepto firmado por la Jefe Oficina jurídica de la DIAN, Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, con radicado 53001 – 033, del 28 de enero de 2002.

[34] *Ibid.*

[35] Extraído de: www.comunidadandina.org

[36] Concepto emitido por la Subdirectora de Monitoreo y Vigilancia del ICFES, Dra. Lilia Eugenia Ortiz García, con radicado número 54492, del 12 de abril de 2002.

[37] Corte Constitucional colombiana, sentencia C - 482, octubre 30 de 1995. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[38] Concepto jurídico de la Dra. Nora Aguilar Alzate, Jefe Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, registro 4503 del 11 de marzo de 2002.

[39] HERDEGEN, Derecho Económico Internacional, Op. Cit., p. 107-108.

[40]. Al respecto pueden consultarse los siguientes fallos judiciales: Sentencia del Consejo de Estado (Oct. 4 de 1994) sobre la competencia para imponer gravamen de valorización; Sentencia (May. 3 de 1995) del Consejo de Estado; Sentencia C-545 de 1994, Corte Constitucional; Sentencia C-455 de 1994, Corte Constitucional; Sentencia C-511 de 1996, Corte Constitucional; y Auto de Oct. 30 de 1970, Consejo de Estado donde establece la competencia de los Concejos Municipales para condonar obligaciones.

[41] Concepto del Director de Integración y Desarrollo Fronterizo, del Ministerio de Relaciones Exteriores, radicado iDF No. 06, del 2 de enero de 2002.

[42] Concepto de la Directora de Promoción y Cultura Exportadora del Ministerio de Comercio Exterior, con radicado 2-2002-004405, del 12 de febrero de 2002.

[43] Firmado por Miguel Ángel García Niño, el 07/02/2002, con radicado TEU 001396 S.