



# CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO LEGISLATIVO

Oficina de Asistencia Técnica Legislativa

<b>ASUNTO:</b>	<i>Análisis Legislativo</i>
<b>TEMA:</b>	<i>Zonas de Fronteras en Colombia: Régimen, Situación Actual y Legislación Extranjera.</i>
<b>SOLICITANTE:</b>	<i>Comisión Primera Senado de la República</i>
<b>PASANTE A CARGO:</b>	<i>David Guillermo Osorio Tamayo</i>
<b>MENTOR A CARGO</b>	<i>Dr. Fernando Giraldo García</i>
<b>FECHA DE SOLICITUD:</b>	<i>9 de febrero de 2004</i>
<b>FECHA DE ASIGNACION:</b>	<i>2 de Julio de 2004</i>
<b>FECHA DE CONCLUSIÓN:</b>	<i>19 de Octubre de 2004</i>

## **BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD:**

El doctor Luis Humberto Gómez Gallo entonces Presidente de la Comisión Primera del Senado, solicitó a la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa -OATL- un análisis legislativo sobre fronteras que incluyera aspectos sociales, económicos, tributarios y políticos. Esto con el objetivo de que el Legislativo pudiese realizar labores de control político en la materia.

## **OBSERVACIONES:**

El presente análisis se realizó de acuerdo a la solicitud presentada por la Comisión Primera del Senado de la República; sin embargo, durante su desarrollo el tema de la solicitud sufrió una ampliación, a partir de la cual se mejoraron algunos aspectos de la misma, manteniendo siempre presente el objetivo que esta perseguía. Estos cambios fueron el producto de reuniones con miembros del Congreso de la República y de la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, quienes aportaron otras visiones y sugirieron nuevos aspectos de trabajo que permitieron elaborar un análisis más profundo sobre el tema.

## **RESUMEN EJECUTIVO:**

El principal objetivo que persigue este análisis (siguiendo la solicitud), es el de servir de apoyo para la realización de un control político más eficaz por parte del Congreso de la República en materia fronteriza. Para lograr este objetivo, fue necesario apoyarse en hechos que permitan observar la situación actual de nuestro país en la materia. Por tal razón, el análisis se divide en tres temas principales: en el primero de estos, se presenta el régimen legal que materia fronteriza posee Colombia; en segundo lugar, se presenta la situación actual de las fronteras colombianas; por último, se presentan algunas instituciones y mecanismos para la integración

latinoamericana y se realiza un análisis de la regulación fronteriza que poseen algunos países de Latinoamérica. Las conclusiones y recomendaciones de cada uno de estos temas, se presentan al final del resumen ejecutivo.

## **I. Régimen y antecedentes en materia fronteriza de Colombia**

Los antecedentes más destacables sobre el tema fronterizo en la legislación colombiana se dan en los años ochenta, momento a partir del cual ha presentado una constante evolución jurídica en pro del desarrollo de las zonas fronterizas y del mejoramiento de las relaciones con los países vecinos.

Los antecedentes legislativos en materia fronteriza en Colombia, se remiten a la Ley 10 de 1983<sup>1</sup> que le otorgó al Gobierno Nacional instrumentos para el manejo de la política fronteriza, dejando en manos del Ejecutivo la dirección y administración del tema. Esta Ley fue reglamentada por el Decreto 3448 de 1983<sup>2</sup> -"Estatuto de Fronteras"- que organizó el tema fronterizo, y concedió tratamientos especiales a las entidades territoriales que conformaban las fronteras del país. Uno de los avances más importantes de este estatuto fue la nueva visión que le dio a las zonas fronterizas, al considerarlas no solo como regiones estratégicas geopolíticamente sino también como focos de desarrollo económico.

Los años noventa fueron el periodo de mayor avance en lo referente a la legislación y a la reglamentación fronteriza. Durante este lapso de tiempo se expidieron instrumentos jurídicos fundamentales para su desarrollo, como fueron la Constitución Política de 1991 y la Ley 191 de 1995. En primer lugar, la Constitución de 1991 estableció las bases para el desarrollo de las regiones que conforman las zonas de frontera y procuró por el desarrollo y la integración latinoamericana. Lo anterior, se puede observar desde el mismo preámbulo de la Constitución, el cual hace énfasis en el compromiso de impulsar la integración de la comunidad latinoamericana. De igual forma, ese compromiso con la integración regional se encuentra estipulado en los artículos 9, 80, 226, 227 y 289 de la Carta, en los cuales se establece que la política exterior colombiana debe orientarse hacia la integración latinoamericana, no solo en lo económico y político, sino también en lo ambiental y social. Por otra parte, la Constitución de 1991 concedió gran importancia a los tratados internacionales que suscriba el Estado, incluyéndolos dentro del ordenamiento legal colombiano. Así mismo, la Carta del 91 fue contundente al definir los límites de Colombia, incluyendo dentro de éstos no solo los terrestres y marítimos sino también los espaciales, la orbita geoestacionaria y el espectro electromagnético, lo que mostró un gran avance en materia de soberanía. Con relación a los principios descentralizadores que perseguía la Constitución, se concedió a través del artículo 289 la posibilidad para que los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, establecieran programas de cooperación e integración con sus similares de otros Estados dirigidos a fomentar el desarrollo de la comunidad, la prestación de servicios públicos y el cuidado del medio ambiente.

La Constitución también fue clara al establecer una división de funciones en el tema fronterizo entre las tres ramas del poder público. Al Ejecutivo, a través del artículo 189, le otorgó las funciones de dirigir las relaciones internacionales, de proveer la seguridad exterior a la República y de entregar permisos a empleados públicos nacionales para establecer contratos con Gobiernos extranjeros. Se dejó de esta forma en manos del Gobierno el manejo de las

---

<sup>1</sup> "Por la cual se provee al Gobierno de instrumentos para el manejo de la política de fronteras".

<sup>2</sup> "Por el cual se establece un estatuto especial para las zonas fronterizas, se otorgan estímulos e incentivos para su desarrollo y se dictan otras disposiciones".

relaciones internacionales y fronterizas. Por su parte, al Legislativo le corresponde, según el artículo 150 de la C.P, la función de aprobar o improbar los tratados que el Gobierno establezca con otros Estados o entidades internacionales. Sin embargo la labor del legislativo en el tema fronterizo debe ir más allá de lo estipulado explícitamente en la Carta y abarcar aspectos como el control político a las medidas que el Ejecutivo tome en la materia y a la creación de leyes enfocadas a la solución de los problemas de las regiones fronterizas, todo esto procurando la armonía de las ramas del poder público. Al poder Judicial, y directamente a la Corte Constitucional, la Constitución de 1991 le concedió la función de decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueban, logrando de esta forma un contrapeso de poderes en este aspecto.

Finalmente, a través del artículo 337, la Constitución de 1991 dejó sentadas las bases para la creación de legislación especial para las regiones que conforman las zonas fronterizas.

Como se había mencionado anteriormente, el segundo hecho fundamental que se dio durante los años noventa en desarrollo de la política fronteriza, fue la expedición de la Ley 191 de 1995 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera”. El objetivo de esta ley fue establecer un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural<sup>3</sup>. Para lograr este objetivo la Ley identificó algunas áreas de acción principales: la protección de los derechos humanos, la integración y la cooperación, el desarrollo económico, la infraestructura de fronteras, el medio ambiente, la educación y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales<sup>4</sup>.

Por otra parte, la Ley 191 de 1995 estableció divisiones especiales para las zonas fronterizas dependiendo de las características geográficas y económicas de los diversos territorios que las conformaban. El artículo cuarto de la norma estableció las siguientes definiciones que deberían ser aplicadas a ciertos territorios del país por el Gobierno Nacional<sup>5</sup>: 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 del fenómeno fronterizo; b) **Unidades Especiales de 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 con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

De igual forma, la Ley 191 de 1995 estableció incentivos económicos en procura del desarrollo de las regiones fronterizas, tales como: créditos para creación o expansión de empresas en dichas zonas, emisión de bonos de desarrollo fronterizo, creación de estampillas pro-desarrollo fronterizo y exenciones tributarias para los licores. Otros aportes de la Ley, fueron: el establecimiento de posibilidades de cooperación con los países vecinos en materia de educación, atención en salud y transporte, la eliminación de impuestos al tránsito transfronterizo

<sup>3</sup> República de Colombia. Ley 191 de 1995. Artículo 1.

<sup>4</sup> República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Historia de las fronteras. Bogotá 1999. P. 14

<sup>5</sup> Las Zonas de frontera y las Unidades especiales de desarrollo fronterizo han sido reglamentadas por los Decretos 1814 de 1995, 2036 de 1995, 150 de 1996, 896 de 1996, 930 de 1996, 2554 de 1997 y 2561 de 1997.

de personas, la búsqueda de una integración de las comunidades indígenas y negras con sus similares del otro lado de la frontera y la protección de dichas comunidades en las zonas de frontera. Por otra parte, la Ley autorizó al Gobierno Nacional para crear instrumentos que facilitaran el manejo administrativo de las fronteras, como la Consejería Presidencial de Fronteras y los Centros Especiales de Atención de Frontera, cuyo objetivo es homologar funciones y acciones con los países vecinos en los pasos de frontera.

Hasta la fecha se han reglamentado los siguientes aspectos de la Ley 191 de 1995: 1) Las antes mencionadas Zonas de Frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo; 2) Se han creado dos Zonas de Integración Fronteriza, una con Ecuador y otra con Perú; 3) La devolución del IVA a los extranjeros que compren en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (Decreto 1595 de 1995); 4) La existencia y funcionamiento de zonas francas especiales (Decreto 2174, no vigente); 5) La regulación de la calidad de los combustibles distribuidos en las zonas de frontera (Decreto 1224 de 1996); 6) La exención del pago de gravámenes arancelarios en la importación de bienes de capital con destino a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (Decreto 1244 de 1996); 7) La creación del Fondo Económico para la modernización de las Zonas de Frontera (Decreto 1816 de 1996); y 8) El establecimiento de disposiciones en materia de distribución de combustibles en zonas de frontera (Decreto 2195 de 2001). De igual forma en desarrollo de la Ley 191 de 1995 se han creado dos documentos CONPES. El primero de estos, el CONPES 3155 que establece los lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo; y el CONPES 3272 que establece los requisitos para acceder a los proyectos de la política de infraestructura vial, de la cual pueden ser beneficiarias las regiones fronterizas dadas sus características particulares.

Sin embargo, la Ley 191 de 1995 establece una variedad de temas necesarios para el desarrollo de las regiones fronterizas, que aun no han sido reglamentados por parte del Ejecutivo, ni tampoco han sido objeto de acciones de identificación, diseño y financiamiento de proyectos<sup>6</sup>, convirtiéndose este en uno de los principales inconvenientes que ha tenido la Ley desde su expedición.

Con relación al tema fronterizo también se han expedido otras tres leyes, éstas son: la Ley 677 de 2001, la cual establece normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales. Esta Ley crea las Zonas Especiales Económicas de Exportación en los municipios de Buenaventura, Cúcuta, Valledupar e Ipiales y establece las condiciones especiales para la promoción, el desarrollo y la ejecución de producción de bienes y servicios para exportación en dichas zonas. Según dicha Ley, estas Zonas son espacios en los cuales las nuevas empresas que se establezcan gozarán de un régimen especial en materia económica, fiscal y social para promover el desarrollo regional. En segundo lugar, encontramos la Ley 681 de 2001 por medio de la cual se establece un régimen de concesiones de combustible en las zonas de frontera. Esta Ley estipula que en los departamentos y municipios ubicados en las zonas de frontera, Ecopetrol tendrá la función de distribuir los combustibles derivados del petróleo ya sean nacionales o importados del país vecino. Por último, la Ley 843 de 2003 establece algunas disposiciones para el aprovechamiento de áreas naturales ubicadas en zonas de frontera con el objetivo de proteger dichas zonas y a la población indígena que las habita.

Actualmente el manejo y administración del tema fronterizo se encuentra a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Anteriormente el ente encargado de esta tarea era la Consejería Presidencial de Fronteras, pero el Decreto 1182 de 1999 la suprimió otorgándole sus funciones

---

<sup>6</sup> República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Historia de las fronteras. Op. Cit., P. 16.

al Ministerio. Dentro de éste, la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo es la encargada, de formular, conjuntamente con otros ministerios y entidades de orden nacional, departamental y local, la política de fronteras y los programas y proyectos para promover el desarrollo de las zonas de frontera. De igual forma, el Ministerio de Relaciones Exteriores también cuenta con la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIIDEF). Esta comisión es la instancia de coordinación y orientación del manejo y ejecución de la política de fronteras en los aspectos económico, social, normativo, cultural, ambiental, científico y de infraestructura. Otra dependencia del Ministerio son los Comités Territoriales Fronterizos, quienes tienen la función de gestionar ante las instancias del orden nacional y territorial la implementación del Documento CONPES 3155 sobre política de integración y desarrollo fronterizo, teniendo en cuenta las características propias de cada región. Finalmente, el Ministerio ha conformado Comisiones de Vecindad e Integración Fronteriza, con algunos de los Estados con los cuales comparte fronteras. Estas comisiones actúan como consultores y promotores de los diferentes asuntos que se relacionen con la integración de Colombia y sus fronteras<sup>7</sup>.

Actualmente se encuentra cursando en la Cámara de Representantes el proyecto de ley No. 101 de 2003, el cual pretende modificar algunos artículos de la Ley 191 de 1995 y en algunos casos adicionarle otros, con el objetivo de actualizarla y otorgarle a las autoridades de los territorios fronterizos y a los habitantes de dichas zonas, herramientas a través de las cuales puedan lograr su desarrollo de una manera más rápida y oportuna. Dentro del articulado del proyecto se destacan, entre otros: el artículo 11 que plantea la posibilidad del otorgamiento de créditos especiales a los sectores productivos que ejercen su actividad en las zonas fronterizas; el artículo 32, el cual busca garantizar que la producción colombiana de combustibles no se vea afectada por los bajos precios que ofrecen los países vecinos, a través de la creación de un régimen tributario especial para éstos; y el capítulo VIII, el cual establece un régimen político, económico y ambiental excepcional para los departamentos de Putumayo, Amazonas, Vaupés y Guainía quienes constituyen la frontera amazónica. Sin embargo, la creación de un régimen excepcional para esta frontera puede ser excluyente con el resto de las fronteras del país, pues todas padecen problemas que merecen igual atención; por tal razón sería conveniente trazar políticas que incluyan la problemática de todas las regiones fronterizas teniendo en cuenta sus particularidades. En el momento, este proyecto se encuentra pendiente para su discusión en segundo debate en la Cámara de Representantes.

Por otra parte, el 8 de septiembre fue retirado de conformidad con el artículo 155 de la Ley 5 de 1992 el proyecto de ley No. 132 de 2004 Cámara, el cual pretendía reglamentar por vía legislativa, la exclusión del IVA en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Lo anterior estaba reglamentado en el artículo 27 de la Ley 191 de 1995, pero había sido derogado a través del artículo 134 de la Ley 633 de 2000. Posteriormente, el artículo 29 de la Ley 677 de 2000 derogó el artículo antes mencionado de la Ley 633 de 2000, sin transcribir el texto de la norma que cobraría nuevamente vigencia. Por tal razón la exclusión del IVA en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo no se encuentra vigente y este proyecto de ley pretendía reglamentarla.

---

<sup>7</sup> Actualmente existen comisiones de vecindad con Brasil, Ecuador, Jamaica, Panamá Perú y Venezuela.

## II. Situación actual de las zonas de fronteras colombianas.

Actualmente están determinados como fronterizos doce (12) departamentos del país (37.5% del territorio del país): Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada. Estos departamentos comparten fronteras terrestres con cinco Estados: Ecuador, Brasil, Panamá, Perú y Venezuela. Y marítimas con diez: Costa Rica, Ecuador, Panamá, Haití, Honduras, Inglaterra (Islas Caimán), Jamaica, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. Para el desarrollo del presente estudio solo se analizaron los departamentos que hacen parte de las fronteras terrestres.

La situación económica, política y social, de estos departamentos varía considerablemente entre uno y otro. Razón por la cual sería erróneo realizar un análisis de las zonas fronterizas homogenizándolas y omitiendo sus particularidades, por tal motivo, es importante conocer la realidad social, económica y las condiciones de vida de los diferentes departamentos fronterizos. Para cumplir con tal objetivo a continuación se presenta el análisis de algunos de los más importantes indicadores sociales, económicos y demográficos de estos departamentos; a partir de los cuales podremos acercarnos a la situación de estos y de su población. Antes de iniciar el análisis vale la pena hacer dos salvedades; en primer lugar, la cifras presentadas no corresponden todas al mismo periodo de tiempo, pues la información presentada por las diversas instituciones del Estado relacionadas con el tema, se encuentra en algunas ocasiones desactualizada; sin embargo, se realizó un gran esfuerzo por presentar las cifras más actuales. En segundo lugar, es importante aclarar que en algunos casos no fue posible obtener la información de todos los departamentos fronterizos, por tal motivo en ciertos indicadores no se presentan algunos de estos o se les agrupa.

### 1. Indicadores de Población y Salud:

**Cuadro 1. Población y tasa de crecimiento anual en departamentos fronterizos, 2005**

Departamento	Población 2005	Tasa de crecimiento anual (%)
Amazonas	80.487	2,64
Arauca	281.435	3,02
Boyacá	1.413.064	0,58
Cesar	1.053.123	1,78
Chocó	416.318	0,42
Guainía	43.194	2,89
La Guajira	526.148	1,68
Nariño	1.775.973	1,59
Norte de Santander	1.494.219	1,96
Putumayo	378.790	2,55
Vaupés	33.142	1,96
Vichada	96.138	2,94
<b>Total Fronterizos</b>	<b>7.592.031</b>	<b>---</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>46.045.109</b>	<b>---</b>

Fuente: DANE 2004, Cuadro: Autor.

Como se puede observar en el cuadro anterior, y según las proyecciones del DANE, para el año 2005 se espera que la población nacional sea de 46.045.109 de habitantes. Para el mismo año, la población total de los doce departamentos fronterizos será de 7.592.031 habitantes, lo que

representa el 16,48 % de la población total nacional. De los departamentos fronterizos, el que mayor población tendrá en el 2005 será Nariño con 1.775.973 de habitantes, seguido por Norte de Santander y Boyacá con 1.494.219 y 1.413.064 de habitantes respectivamente. Por otra parte, las mayores tasas de crecimiento poblacional para 2005 las tendrán los departamentos de Arauca (3,02), Vichada (2,94) y Guainía (2,89), departamentos con poblaciones relativamente pequeñas.

**Cuadro 2. Tasas de natalidad y mortalidad (por mil) y esperanza de vida al nacer en departamentos fronterizos, 2000-2005**

	Tasa de natalidad específica (por mil)	Tasa de mortalidad específica (por mil)	Esperanza de vida al nacer (años)
Putumayo	31,01	6,73	67,39
La Guajira	26,08	5,05	73,16
Norte de Santander	25,75	5,74	70,93
Chocó	23,74	7,32	66,78
Vichada	34,62	6,40	66,70
Amazonas	33,36	5,82	67,39
Guanía	33,05	6,07	66,70
Nariño	24,79	6,38	70,12
Arauca	27,83	6,29	66,70

Fuente: DANE. Dirección de Censos y Demografía. 2004.

El cuadro anterior presenta la información de salud y mortalidad de nueve de los doce departamentos fronterizos. No fue posible obtener la información de los departamentos de Boyacá, Cesar y Vaupés.

La tasa de natalidad específica, es el porcentaje de nacimientos (por mil habitantes) que ocurren en un periodo de tiempo de un año. De los departamentos fronterizos, las tasas de natalidad más altas la presentan los departamentos de Vichada, Amazonas, Guanía y Putumayo. Y las más bajas los departamentos de Chocó, Nariño y Norte de Santander. Una tasa de natalidad alta no es necesariamente un indicador que demuestre mayores o menores grados de salubridad en la población, puesto que puede ser el resultado de la ausencia de mecanismos y programas de planificación familiar.

La tasa de mortalidad específica es el porcentaje de muertes (por mil habitantes) ocurridas en un periodo de tiempo de un año. En el cuadro anterior, se puede observar que la tasa de mortalidad es semejante entre los departamentos fronterizos, salvo el caso de Chocó, que posee la tasa más elevada con un 7,32 y el de Norte de Santander con un 5,74.

La esperanza de vida al nacer, representa el número de años que en promedio vive una persona desde la edad cero en adelante, hasta el final de su vida. La esperanza de vida más baja la tienen los departamentos de Chocó (66,78), Vichada (66,70), Guanía (66,70) y Arauca (66,70). Esto significa que una persona que nace en el periodo de tiempo considerado 2000-2005, vivirá en promedio 66,70 años. Por otra parte, el departamento de la Guajira posee la esperanza de vida más alta con 73,16 años, seguido por Norte de Santander y Nariño, con 70,93 y 70,12 años respectivamente. La esperanza de vida al nacer es un buen indicador de las condiciones de la población, pues está determinada por sus condiciones sociales, de salud, sanidad, trabajo y género.

## 2. Índice de Desarrollo Humano (IDH):

El IDH mide el desarrollo humano de la población de un país o un territorio, definido este como, el aumento de las opciones para que los habitantes de un país puedan mejorar su vida<sup>8</sup>. El IDH se basa en tres indicadores: longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos, en la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior, y en el nivel de vida, medido por el PIB real per cápita (en dólares)<sup>9</sup>. El IDH oscila entre 1 y 0, siendo 1 el más alto y 0 el más bajo.

**Cuadro 3. Índice de desarrollo humano en departamentos fronterizos, 1990-2001**

Departamento	1990	1994	1999	2001
Boyacá	0,691	0,73	0,72	0,739
Cesar	0,664	0,709	0,718	0,722
Chocó	0,611	0,649	0,667	0,68
Guajira	0,739	0,756	0,757	0,76
Nariño	0,644	0,688	0,697	0,707
Nuevos departamentos	ND	0,672	0,736	0,755
Norte Santander	0,686	0,704	0,714	0,725
Total País	0,711	0,754	0,759	0,771

Fuente: PNUD, INDH Colombia 2003. Cuadro: Autor.

El cuadro anterior, nos permite observar el IDH para los departamentos fronterizos; no obstante, no fue posible obtener la información de todos los departamentos para algunos periodos. De igual manera, el Informe de Desarrollo Humano del PUND del cual se obtuvieron estos datos, no presenta estadísticas independientes para los nuevos departamentos (Amazonas, Arauca, Guanía, Putumayo, Vaupés y Vichada), razón por la cual se presenta una única estadística para estos.

Para el año 2001 el IDH para el país fue de 0,771, valor superior al de todos los departamentos fronterizos. Los departamentos que más se acercan al nivel nacional son La Guajira y los nuevos departamentos, con índices de 0,76 y 0,755 respectivamente. Los que más se alejan del nivel nacional son Chocó (0,68) y Nariño (0,707). De 1990 a 2001, los departamentos fronterizos que han mostrado un mejor progreso en términos del IDH son: Boyacá, Cesar, Norte de Santander y los nuevos departamentos. La situación más preocupante es la del departamento del Chocó, que ha presentando un avance mínimo en la última década.

**Cuadro 4. Índice de desarrollo humano de los países que comparten frontera terrestre con Colombia, 2002**

País	IDH 2002
Brasil	0,775
Colombia	0,773
Ecuador	0,735

<sup>8</sup> Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2003. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá. 2003 P. 13.

<sup>9</sup> Ibid., P. 483.

Panamá	0,791
Perú	0,752
Venezuela	0,778
Total Mundial	0,729

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2004.

Las cifras del cuadro anterior corresponden al IDH para el año 2002 de Colombia y los países con los cuales comparte frontera terrestre. Se puede observar que el IDH de Colombia al igual que el de sus países fronterizos está por encima del total mundial (0,729). Por otra parte, de este grupo de países, el que menor IDH tiene es Ecuador (0,735), seguido por Perú con un IDH de 0,752. Los índices más altos corresponden a Panamá (0,791) y Venezuela (0,778). Colombia se encuentra en un punto intermedio dentro de este grupo de países con un IDH de 0,773. Esta cifra nos muestra que respecto al promedio mundial Colombia posee un IDH más alto y se ubica en una posición intermedia respecto a los países con los cuales comparte frontera terrestre.

### 3. Indicadores de nivel de vida y pobreza:

**3.1. Índice de Condiciones de Vida en los departamentos fronterizos.** El índice de condiciones de vida (ICV) es una medida utilizada por el Departamento Nacional de Planeación, con el objetivo de identificar las necesidades fundamentales en una entidad territorial o una región para determinar sus prioridades y urgencias<sup>10</sup>. Este índice se mide de cero a cien, un valor de cien significa que las condiciones de vida del territorio son las óptimas, a medida que este descende las condiciones van empeorando.

**Cuadro 5. Índice de condiciones de vida en los departamentos fronterizos, 1997-2000**

Departamentos	1997	1999	2000
Boyacá	61.6	62.2	65.6
Cesar	62.1	68.6	67.9
Chocó	58.8	55.2	56.6
La Guajira	62.8	69.0	71.4
Nariño	61.0	64.5	64.0
N. Santander	73.5	75.1	76.5
Total (país)	73.3	75.2	75.7

Fuente: Cálculos DNP. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. s.f.

Para este indicador, solo existe la información de seis de los doce departamentos fronterizos<sup>11</sup>. El cuadro anterior, nos permite observar que el departamento de Norte de Santander es el que posee el mayor ICV para el año 2000 (76,5), situándose por encima del total del país (75,7). Por otra parte, el departamento del Chocó presenta el menor ICV con 56,6, cifra muy por debajo del total nacional. Vale la pena destacar que en todos los departamentos señalados en el cuadro, es evidente un crecimiento del índice de condiciones de vida desde el año 1997 hasta el año 2000, a excepción de Chocó.

<sup>10</sup> República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Documentos para el desarrollo territorial No. 42. Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos (documento borrador). Bogotá. 2001. P. 45.

<sup>11</sup> Ibid., P. 46.

**3.2. Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en departamentos fronterizos.** El NBI es una metodología de medición de la pobreza que se obtiene a partir de un grupo de indicadores que representan las "necesidades básicas" de un grupo social y a partir de estos se determina el grado de satisfacción de dichas necesidades. Generalmente los indicadores que se manejan al respecto son: hacinamiento, calidad de los materiales de la vivienda, abastecimiento de agua potable, servicios sanitarios y de alcantarillado, inasistencia a escuelas de educación básica para los menores y la tasa de dependencia económica. Un hogar se considera en miseria, o pobreza extrema, cuando tiene dos o más de los indicadores de NBI.

**Cuadro 6. Población en NBI y miseria (%) en departamentos fronterizos, 1997-2000**

Departamentos	NBI			Miseria		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Boyacá	34.6	28.0	24.5	9.5	8.4	4.7
Cesar	35.5	32.1	36.3	17.2	10.1	13.2
Chocó	49.1	64.9	60.6	14.3	23.2	17.6
La Guajira	34.2	37.7	32.6	17.2	17.7	11.7
Nariño	39.5	34.0	32.6	14.7	9.2	9.8
N. Santander	27.1	22.0	19.2	8.6	5.7	3.2
Total (país)	25.9	24.9	22.9	8.6	7.3	6.5

Fuente: Cálculos DNP. Boletín SISD N°. 29. Coyuntura social departamental. s.f.

Como se puede observar, a nivel nacional se ha presentado un descenso en el porcentaje de población que se encuentra en NBI, pasando de un 25,9% en 1997 a un 22,9% en el 2000. De los departamentos fronterizos, Chocó posee el porcentaje más alto de población en NBI (60,6%), presentando un aumento considerable entre los años 1997 y 2000. En el resto de departamentos fronterizos presentados en este cuadro, se puede observar una disminución en el porcentaje de población en NBI, el caso más sobresaliente es el de Norte de Santander que pasó de tener 27,1% de su población en NBI para 1997 a tener 19,2% para el año 2000.

En cuanto a la población que se encuentra en la miseria, es decir en pobreza extrema, el total nacional para el año 2000 fue de 6,5%, valor que se encuentra muy por debajo del presentado por la mayoría de los departamentos fronterizos, que muchas ocasiones lo duplican, tal es el caso de los departamentos de Chocó (17,6%), Cesar (13,2%) y La Guajira (11,7%). Por otra parte, de los departamentos presentados en el cuadro, Norte de Santander y Boyacá tienen los menores porcentajes de población en miseria con 3,2% y 4,7% respectivamente. Estas cifras al igual que las de NBI, nos muestran las desigualdades existentes en cuanto a estos dos indicadores en los diferentes departamentos fronterizos.

**3.3. Población bajo las líneas de pobreza e indigencia en departamentos fronterizos.** La línea de pobreza se define como el porcentaje de hogares o personas cuyos ingresos se encuentran por debajo del valor definido por el DANE para adquirir una canasta normativa de bienes y alimentos. Por otra parte la línea de indigencia se define como el porcentaje de hogares y personas cuyos ingresos no alcanzan para adquirir los requisitos mínimos nutricionales o los gastos más esenciales de sobrevivencia. Estos dos indicadores miden la pobreza bajo el supuesto de que las carencias de alimentos son proporcionales a los de otros bienes y servicios<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Ibid., P. 49.

**Cuadro 7. Población (%) bajo las líneas de pobreza e indigencia en departamentos fronterizos, 1997- 2000**

Departamentos	Línea de Pobreza			Línea de Indigencia		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Boyacá	61.5	62.6	65.6	30.5	28.2	29.2
Cesar	55.9	53.7	61.4	18.4	13.5	16.4
Chocó	70.5	78.0	78.0	44.8	46.7	47.4
La Guajira	59.0	50.2	56.6	25.6	18.8	23.6
Nariño	67.1	71.7	74.7	38.2	36.8	40.6
N. Santander	58.6	58.2	53.0	23.5	18.2	20.2
Total (país)	50.3	56.3	59.8	18.1	19.6	23.4

Fuente: Cálculos DNP. Boletín SISD N°. 29. Coyuntura social departamental. s.f.

Como se puede observar en el cuadro, el país ha mostrado un retroceso tanto en la línea de pobreza (LP) como en la de indigencia (LI) entre 1997 y 2000. Se pasó de un 50,3% de población bajo la LP en 1997 a un 59,8% para el 2000. Para 1997 un 18,1% de la población se encontraba bajo la LI; para el año 2000 este porcentaje aumentó hasta un 23,4%. De igual forma, la mayoría de los departamentos fronterizos que se presentan en el cuadro también mostraron un retroceso tanto en la LP como en la LI. En cuanto a la LP, los casos más preocupantes fueron Chocó, que pasó de 70,5% a 78%, Nariño que pasó de 67,1% a 74,7% y Cesar que pasó de un 55,9% a un 61,4%. Contrario a lo anterior, los departamentos de Norte de Santander y La Guajira, disminuyeron su LP en el mismo periodo de tiempo. Respecto a la línea de indigencia, nuevamente Chocó y Nariño aumentaron sus porcentajes, y Norte de Santander, La Guajira, Boyacá y Cesar presentaron disminuciones.

#### 4. Indicadores de empleo.

Las estadísticas de empleo y desempleo se basan en una clasificación de la población según criterios económicos que distinguen entre quienes tienen capacidad laboral y, entre estos, a quienes están o no ocupados. A continuación se describen algunos de estos criterios y se realiza un análisis de la situación del sector laboral en los departamentos fronterizos.

**Cuadro 8. Población en edad de trabajar, tasa global de participación, tasa de ocupación y tasa de desempleo en los departamentos fronterizos, enero - diciembre 2003**

Departamento	Población en edad de trabajar %	Tasa global de participación	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo
Boyacá	75,7	64,9	55,6	14,3
Cesar	72,1	54,5	49,8	8,7
Chocó	73	66,5	62,1	6,7
La Guajira	72,2	54,4	49,4	9,1
Nariño	75,1	70,3	63	10,3
Norte de Santander	72,8	61,1	51,6	15,5
Total Nacional	75,9	62,3	53,5	14,1

Fuente: DANE – Encuesta Continua de Hogares. Cuadro: Autor. 2003.

En el cuadro anterior, se presenta la información del sector laboral para el año 2003, de seis de los doce departamentos fronterizos, lamentablemente no fue posible obtener la información de los demás.

La Población en Edad de Trabajar (PET), se define como aquel porcentaje de la población total de un país o territorio, que se encuentra dentro del rango de edad en que legalmente se puede trabajar. En Colombia, el DANE toma como población en edad de trabajar a quienes se encuentran entre los 15 y 65 años. Para el año 2003, a nivel nacional, la PET representaba el 75,9% de la población total; la gran mayoría de los departamentos fronterizos se encontraban muy cerca de esta cifra. Lo anterior, nos indica que el porcentaje de población de estos departamentos que esta en edad de ejercer alguna actividad laboral es bastante alto.

La Tasa Global de Participación (TGP) es el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra económicamente activa. Este indicador nos muestra la presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral. Para el año 2003, la TGP nacional era de 62,3%, valor superado solamente por los departamentos de Boyacá (64,9), Chocó (66,5) y Nariño (70,3); es decir, que en estos departamentos solo los porcentajes de población indicados, pertenecientes a la PET, se encontraban participando en el sector productivo. El resto de los departamentos presentaban tasas menores al total nacional.

La Tasa de Ocupación (TO), es el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada. Para el año 2003 este indicador presentó un porcentaje del 53,5%; es decir, que ese porcentaje de la población en edad de trabajar se encontraba ocupada laboralmente. Nuevamente Boyacá (55,6), Chocó (62,1) y Nariño (63), superan el total nacional. Sus porcentajes de TO, muestran que estos departamentos poseen los mayores niveles de población en edad de trabajar ocupada dentro de los fronterizos. La Guajira, Cesar y Norte de Santander presentan tasas de ocupación bastante bajas, lo cual indica que un porcentaje muy alto de su PET no tiene la posibilidad de participar en el sector laboral.

El último indicador presentado es la Tasa de Desempleo (TD), la cual se define como la relación porcentual entre el número de personas desempleadas, y el número de personas que integran la fuerza laboral. Para el año 2003, la tasa de desempleo a nivel nacional fue de 14,1%. Dentro de los departamentos fronterizos, la situación más preocupante la presentaron Norte de Santander y Boyacá, con tasas de desempleo de 15,5% y 14,3% respectivamente; es decir, que la población económicamente activa bajo esos porcentajes se encontraba desempleada. El resto de los departamentos mencionados en el cuadro, aunque tienen tasas de desempleo altas, no superan el total nacional.

## **5. Indicadores de Seguridad y Violencia.**

A continuación se presentan una serie de indicadores que permitirán conocer la situación de seguridad y violencia de los departamentos fronterizos. Estos indicadores son: secuestros, masacres, ataques a poblaciones, homicidios y atentados. La información presentada corresponde a las cifras presentadas por la Dirección de Justicia y Seguridad del DNP para el primer trimestre del 2004.

**5.1. Secuestro en los departamentos fronterizos.** El secuestro se define como toda retención de personas con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para

que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político<sup>13</sup>. De los departamentos fronterizos, durante el primer trimestre del 2004, Cesar fue el que presentó el mayor número de secuestros (entre 15 y 21), seguido por Guajira y Norte de Santander (entre 8 y 14) y por Arauca, Nariño, Chocó, Boyacá y Putumayo (entre 1 y 7). En los departamentos de Vichada, Guanía, Vaupés y Amazonas no se presentó ningún secuestro durante dicho periodo de tiempo. Por otra parte, entre los departamentos fronterizos las mayores disminuciones en el número de casos se dieron en Arauca (82,6%), Boyacá (81%), Chocó (78,9%) y Caquetá (77,4%), mientras que los aumentos más relevantes se dieron en Putumayo (400%) y Norte de Santander (200%)<sup>14</sup>. (Ver gráfico 1).

**5.2. Masacres en los departamentos fronterizos.** Por masacres se entiende el homicidio colectivo de 4 o más civiles, efectuado por un mismo autor o grupo, en un mismo lapso de tiempo<sup>15</sup>. Durante el primer trimestre del 2004, Norte de Santander fue el único departamento fronterizo en el que se presentó una masacre. En ninguno de los otros once departamentos se dio este hecho. Paradójicamente, este mismo departamento presentó una de las mayores disminuciones de este fenómeno durante ese trimestre, con una disminución del 50%. (Ver gráfico 2).

**5.3. Ataques a poblaciones en los departamentos fronterizos.** Los ataques a poblaciones son aquellos que afectan indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o bienes de carácter civil. Durante el primer trimestre del 2004, Nariño y Boyacá fueron los únicos departamentos fronterizos en los que se presentaron ataques a la población, en Nariño se presentaron entre dos y tres ataques y en Boyacá uno. En el resto de los departamentos fronterizos no se dio ningún caso. (Ver gráfico 3).

**5.4. Homicidios en los departamentos fronterizos.** De enero a marzo de 2004, Norte de Santander fue el departamento fronterizo que presentó el mayor número de homicidios, entre 153 y 214. Seguido por los departamentos de Guajira, Cesar, Arauca, Boyacá y Nariño, en los que se presentaron entre 79 y 152 casos. En el departamento de Putumayo se presentaron entre 17 y 78 casos y en los departamentos de Chocó, Vichada, Guanía, Vaupés y Amazonas entre 0 y 16 casos, siendo estos últimos, los departamentos fronterizos que presentan el más bajo nivel de homicidios. Por otra parte, en Putumayo y Nariño se presentaron incrementos del 46% y 33% respectivamente en el número de casos de homicidio. (Ver gráfico 4).

**5.5. Atentados Terroristas en los departamentos fronterizos.** De enero a marzo de 2004, el departamento fronterizo con la mayor cifra de atentados terroristas en el país fue Arauca (entre 10 y 14), seguido por Boyacá, Putumayo y Nariño (entre 5 y 9). En los departamentos de Cesar, Vichada y Chocó se presentaron entre uno y cuatro casos y en Guanía, Guajira, Vaupés, Amazonas y Norte de Santander no se presentó ningún caso. Vale la pena resaltar la disminución en el número de atentados terroristas registrados en Norte de Santander, que pasó de 14 casos en 2003 a 2 en 2004, lo que significa una reducción del 86%. Así mismo, Nariño pasó de 13 casos a 8 y Arauca de 34 atentados a 24 para una disminución del 30% en ese período<sup>16</sup>. (Ver gráfico 5).

---

<sup>13</sup> República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad. Cifras de violencia primer trimestre 2004. Número 5. Bogotá, 2004. P. 1.

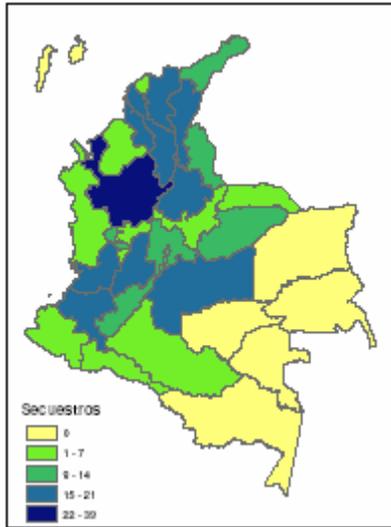
<sup>14</sup> Ibid., P. 1.

<sup>15</sup> Ibid., P. 2.

<sup>16</sup> Ibid., P. 9.

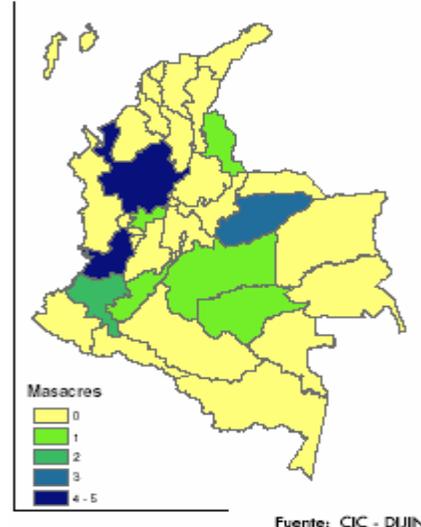
La totalidad de los indicadores presentados hacen evidente la difícil situación de todos los departamentos fronterizos en aspectos sociales, económicos y políticos. Sin embargo, es necesario destacar que la situación más preocupante la padece el departamento de Chocó quien duplica en la mayoría de los indicadores al resto de los departamentos, seguido por Nariño, Cesar y Boyacá, departamentos que presentan las peores condiciones en más de tres de los indicadores estudiados.

**Gráfico 1. Número de secuestros por departamento Primer trimestre 2004**



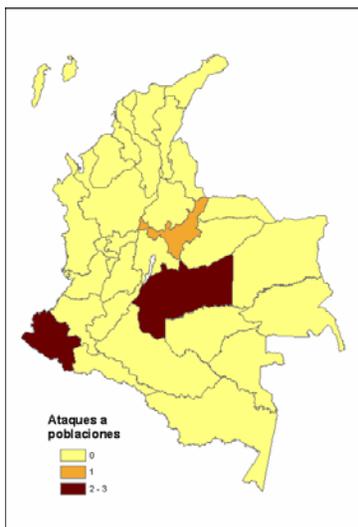
Fuente: Fondelibertad.

**Gráfico 2. Número de masacres por departamento Primer trimestre 2004**



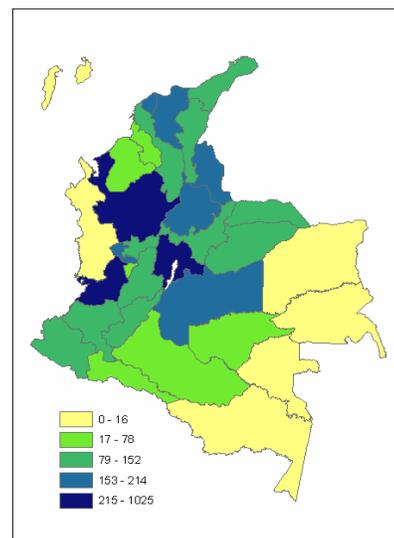
Fuente: CIC - DIJIN

**Gráfico 3. Número de ataques a poblaciones por departamento Primer trimestre 2004**



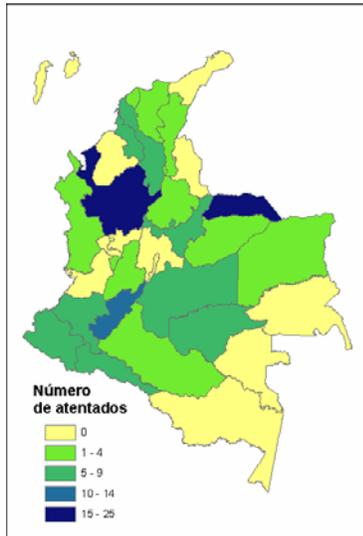
Fuente: CIC-DIJIN

**Gráfico 4. Número de homicidios por departamento Primer trimestre 2004**



Fuente: CIC-DIJIN, Cálculos: DNP

**Gráfico 5. Número de atentados por Departamento (enero – marzo de 2004)**



Fuente: DIJIN, Cálculos DJS-DNP

### **III. Instituciones y mecanismos para la integración latinoamericana y regulación fronteriza de algunos países de Latinoamérica.**

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una entidad subregional creada en 1969 e integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, tiene como objetivo promover el desarrollo equilibrado de los países que la conforman e impulsar su desarrollo a través de la integración y la cooperación económica y social que lleve gradualmente a la formación de un mercado común. En relación a este objetivo, uno de los principales mecanismos que ha adoptado la Comunidad Andina ha sido la eliminación gradual de restricciones comerciales. De esta forma la Comunidad adoptó en 1995 una Unión Aduanera que permitiera la libre circulación de mercancías entre los territorios de los países miembros sin gravámenes de ningún tipo y el establecimiento de un arancel común para las importaciones procedentes de otros Estados.

Por otra parte, los países miembros de la Comunidad Andina aprobaron en 1999, mediante la Decisión 459, una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, la cual fue desarrollada a través de la Decisión 501 de 2001, que establece el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). Estas Zonas se constituyen en territorios adyacentes de los países miembros de la Comunidad y en ellas se deben ejecutar programas y proyectos que impulsen el desarrollo conjunto de dichos territorios. Colombia solo ha establecido este mecanismo en las fronteras con Ecuador y Perú. Para el financiamiento de los programas y proyectos que se implementen en dichas Zonas se ha constituido el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, los proyectos que se presenten ante esta entidad deben gestionarse de forma conjunta entre los países de la Comunidad Andina y deben dirigirse hacia los sectores productivos, de infraestructura y de servicios, tanto públicos como privados. Vale la pena resaltar que la gestión de los recursos para el desarrollo de proyectos en las Zonas de Integración Fronteriza se debe realizar a través de las cancillerías de los países miembros de la CAN.

El Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo se apoya financieramente en la Corporación Andina de Fomento (CAF) y en el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) el cual forma parte del Banco Interamericano de Desarrollo. La CAF es una institución financiera multilateral conformada por dieciséis países de América Latina y el Caribe, y que tiene como principales accionistas a los miembros de la Comunidad Andina, entre los cuales como ya se había mencionado se encuentra Colombia. La función de esta institución es apoyar el desarrollo sostenible y la integración regional de sus países accionistas, a través de servicios financieros no solo a los gobiernos de dichos países sino también a empresas privadas y públicas pertenecientes a dichos Estados. Entre 1997 y 2002 el 55% de los recursos de la Comunidad Andina fueron aportados por la Corporación Andina de Fomento<sup>17</sup>, lo cual es un reflejo de la importancia de esta entidad para el financiamiento de programas que impulsen el desarrollo de la integración fronteriza en la región. Durante el periodo comprendido entre 1999 y 2003 la CAF aprobó para Colombia un monto de US\$ 3.695 millones distribuidos de la siguiente manera: 69% para infraestructura, 15% para el financiamiento de proyectos de inversión y prestamos para comercio y capital de operación en el sector empresarial y el 16% restante se divide entre manufactura, administración pública y otros sectores de la actividad económica<sup>18</sup>. Sin embargo, mucho de los recursos otorgados por esta entidad a Colombia se han destinado a proyectos de desarrollo cuyo principal objetivo no han sido los programas de integración fronteriza, sino proyectos de reforma y modernización del Estado y prestamos a empresas privadas<sup>19</sup>.

La otra fuente de financiamiento de programas de integración y desarrollo fronterizo de la CAN es el Banco Interamericano de Desarrollo, quien a través del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) desarrolla tareas de investigación y cooperación técnica con los Gobiernos de la región capacitándolos para la integración y cooperación regional<sup>20</sup>. En este sentido, la INTAL ha desarrollado las siguientes líneas de acción: Proyectos de cooperación técnica regional y nacional de integración, Foros de política, Foros de integración y Programas de difusión de integración.

Estas tres instituciones mencionadas (CAN, CAF y BID-INTAL), son organismos de apoyo y financiamiento para el desarrollo de proyectos y programas enfocados hacia el desarrollo y la integración latinoamericana y específicamente en el caso colombiano a la integración con sus vecinos. Estas instituciones hacen posible la adquisición de recursos económicos por parte del Estado para el desarrollo de programas de cooperación técnica, económica y política, y para la creación de la infraestructura física que facilite la integración económica y política de las zonas fronterizas. Sin embargo, es deber del Gobierno procurar por la creación de las Zonas de Integración Fronteriza en regiones cuyos problemas económicos y sociales demandan atención inmediata, como es el caso de la frontera colombo-venezolana, pues la existencia de estas es importante para poder gestionar recursos ante dichas entidades.

A continuación, se presenta un análisis de la situación y de la regulación que poseen algunos países latinoamericanos en relación con el tema fronterizo. Los países escogidos para tal fin son Venezuela, México, Argentina y Bolivia; su selección obedeció a las características particulares que poseen sus fronteras y al interés que el solicitante de este análisis tenía en algunos casos particulares; en este sentido, Venezuela fue el único país fronterizo de Colombia que se incluyó.

---

<sup>17</sup> Corporación Andina de Fomento. Disponible en <URL: <http://www.caf.com>>

<sup>18</sup> Corporación Andina de Fomento. Informe Anual de la CAF 2003. P. 51. Disponible en <URL: <http://www.caf.com>>

<sup>19</sup> Ibid., P. 52.

<sup>20</sup> Instituto para la integración de América Latina y el Caribe. Disponible en <URL: <http://www.iadb.org/intal/>>

## Venezuela

La República Bolivariana de Venezuela comparte fronteras terrestres con Guyana, Brasil y Colombia; siendo esta última, la región fronteriza que posee un mayor desarrollo económico y político y mejores vías de comunicación. Las fronteras con Guyana y Brasil son en su mayoría zonas selváticas y poca densidad poblacional.

El tema fronterizo se encuentra ampliamente regulado por la Constitución Política Venezolana de 1995, la cual establece en su preámbulo y en varios de sus artículos el interés del Estado por promover la integración de las naciones latinoamericanas. El artículo 153 establece que el Estado “promoverá y fortalecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones”, estableciendo como mecanismo para la consecución de este objetivo la suscripción de tratados internacionales que promuevan el desarrollo común de las naciones y la creación de organizaciones supranacionales que dirijan dichos procesos de integración. Ese mismo artículo de la Carta Venezolana, le otorga un carácter preferente a las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración, lo cual es reflejo de la importancia que se le da en esta Constitución a la integración con los Estados latinoamericanos. Por otra parte, la Constitución plantea una amplia definición de la soberanía y de los límites territoriales y posesiones geográficas de la República de Venezuela.

Según la Constitución de 1995 el manejo de la política fronteriza, del comercio exterior y del régimen de aduanas es una función del poder Público Nacional<sup>21</sup>. La Carta le otorga al Presidente de la República la atribución de celebrar y ratificar los convenios y tratados internacionales y la dirección de las relaciones exteriores, y a la Asamblea Nacional (poder Legislativo) la celebración y autorización de los contratos y tratados internacionales que celebre el Ejecutivo. De esta forma, deja en manos del poder Ejecutivo el manejo del tema fronterizo y de las relaciones exteriores. Las relaciones con Colombia son manejadas por el Ejecutivo venezolano a través de la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (Copiaf), comisión bilateral que se encarga de realizar reuniones técnicas dirigidas a fortalecer el dialogo político y las relaciones bilaterales en las áreas de: infraestructura, comercio, gente/sociedad, ambiente y seguridad fronteriza<sup>22</sup>.

El artículo 15 de la Carta, le da gran importancia al tema fronterizo dentro del ordenamiento jurídico venezolano, al estipular que “El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración atendiendo a la naturaleza propia de cada región fronteriza, a través de asignaciones económicas especiales. Una ley orgánica de fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad”. Se puede observar, que este artículo reconoce las particularidades que poseen las regiones fronterizas y las sitúa como base para la creación de la reglamentación respectiva. A pesar de que la Constitución Venezolana le otorga bastante importancia al tema fronterizo, no existen leyes que regulen sobre el tema y solo hasta el año 2003 fue radicado un proyecto de ley orgánica de fronteras que en julio de 2004 tuvo su primera discusión. En materia comercial la única legislación interna que se relaciona directamente con las regiones

---

<sup>21</sup> Según el artículo 136 de la Constitución de 1995 de Venezuela, el poder Público Nacional se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional y se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

<sup>22</sup> Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos. Disponible en <URL: <http://www.mre.gov.ve/copiaf/>>

fronterizas es el Decreto 3.027 de 2004, que exonera del pago del impuesto sobre la renta y del impuesto de valor agregado a las empresas nacionales, binacionales o multinacionales que se instalen en los municipios Bolívar, García de Hevia y Pedro María Ureña del Estado Táchira, con el objetivo de estimular la inversión y generar empleo. Para acceder a estos beneficios las empresas deben realizar inversiones mínimas anuales de acuerdo a su nivel de ingresos.

Esta ausencia de legislación respecto al tema fronterizo puede explicarse por las siguientes razones: en primer lugar, y como se mencionó anteriormente las fronteras venezolanas son poco desarrolladas, poseen poca población y presentan condiciones geográficas selváticas, a excepción de la frontera con Colombia, en la cual existe un mayor nivel de desarrollo. En segundo lugar, esta ausencia de legislación interna se debe al empleo de organizaciones y tratados internacionales como medios para manejar las relaciones comerciales y los acercamientos con otros Estados. Tal es el caso de la Comunidad Andina de Naciones, de la cual Venezuela es miembro activo y de la Copiaf. En tercer lugar, después de varias conversaciones informales sostenidas con funcionarios de la Embajada de Venezuela en Bogotá, se pudo concluir que el manejo del tema fronterizo se ha dirigido históricamente hacia los problemas de seguridad, sobretodo en la frontera con Colombia, por lo cual muchos de los esfuerzos del Gobierno venezolano se han dirigido hacia este aspecto.

## **México**

La Constitución mexicana de 1917, es muy específica en la definición de los límites que comprenden el Estado y de los territorios sobre los cuales ejerce su soberanía. El manejo de la política exterior y la celebración de tratados internacionales, es según el artículo 89 inciso X de la Constitución, una función del Presidente de la República, quien debe conducir tal política bajo el principio de la cooperación internacional para el desarrollo. Lo anterior evidencia el interés constitucional de propender por la integración con otros Estados. También es función del Presidente habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas. Todas estas funciones las desempeña la Secretaria de Relaciones exteriores.

Por otra parte, el Congreso tiene según el artículo 73 la facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, atribución que deja en manos del Legislativo una parte importante del manejo del comercio internacional. El Senado, tiene por su parte la facultad exclusiva de “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”, la cual se encuentra estipulada en el artículo 76 de la Carta. Tanto la facultad general del Congreso como la anteriormente mencionada del Senado proveen al Legislativo mexicano de mecanismos de control político fundamentales sobre el Ejecutivo en materia de relaciones exteriores.

La Constitución mexicana prohíbe a sus Estados celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros países, así como gravar la entrada o salida de mercancías del territorio, expedir leyes que impongan diferencias de impuestos o requisitos a mercancías extranjeras y contraer obligaciones con gobiernos, sociedades o particulares de otras naciones. El manejo y la reglamentación de estos aspectos es, según el artículo 131 la Constitución, función exclusiva de la Federación.

México no posee una legislación general sobre el tema fronterizo, las directrices en materia de relaciones exteriores y sobretodo las comerciales con los países fronterizos, se establecen y se encuentran reguladas a través de tratados comerciales. El comercio con Estados Unidos se

maneja a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este tratado que entró en vigor en 1994 establece una zona de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, con el objetivo de eliminar barreras al comercio; promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual y fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. Este tratado estableció reglas que eliminan las barreras al libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones; y los permisos, las cuotas y las licencias, particularmente las tarifas y aranceles; es decir, los impuestos que se cobran por importar una mercancía<sup>23</sup>.

Por su parte, el comercio en la frontera sur está regulado por el Tratado de Libre Comercio con el Triángulo Norte. Este tratado fue establecido entre los Estados de México, Guatemala, Salvador y Honduras en el año 2000 y se está aplicando desde el año 2001. Su objetivo ha sido la eliminación de barreras comerciales, la promoción de condiciones para una competencia justa y el incremento de las oportunidades de inversión para los países que lo conforman. Uno de los aspectos más importantes de este tratado es la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias entre las partes y el establecimiento de plazos de desgravación que permiten a los sectores productivos del Triángulo del Norte ajustarse a la apertura comercial, cuidando la sensibilidad de los diferentes sectores productivos de los países. A través de este tratado México ha logrado que más de la mitad de sus exportaciones hacia estos países se encuentren libres de aranceles<sup>24</sup>, lo que es un incentivo de vital importancia para el desarrollo industrial del país.

## **Argentina**

La Constitución Política argentina de 1994, a través de su artículo 75, le otorga al Congreso la mayoría de las funciones en materia fronteriza entre las cuales se encuentran: legislar en materia aduanera, reglamentar el comercio exterior, proveer la seguridad fronteriza, aprobar o rechazar tratados con otras naciones u organizaciones internacionales y aprobar tratados de integración que deleguen funciones a entidades supranacionales. Por su parte el artículo 99 de la Carta delega al Presidente de la Nación la conclusión y firma de los tratados y el mantenimiento de las relaciones con otros Estados. Estos tratados tienen, según la Constitución, el carácter de leyes de la Nación. Por otra parte, el artículo 124 de la C.N. le otorga a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, bajo el conocimiento del Congreso.

Conversaciones con funcionarios de la Embajada Argentina en Bogotá, permitieron establecer que la Nación Argentina no posee ninguna ley general sobre el tema de fronteras sino que estas se encuentran reguladas por tratados limítrofes con cada uno de sus países vecinos. De igual forma, debe tenerse en cuenta que Argentina forma parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a través de este maneja su política comercial, de integración y de cooperación con sus países vecinos.

El MERCOSUR fue creado en 1991 por Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay con el objetivo de ampliar sus mercados y acelerar su desarrollo económico a través de la integración. El MERCOSUR cuenta con una libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre sus fronteras, así como con un arancel externo común para las importaciones que se realicen desde otros Estados. Por otra parte, el MERCOSUR ha avanzado hacia la adopción de una

---

<sup>23</sup> Secretaría de Economía del Gobierno de México. Disponible en <URL: <http://www.economia.gob.mx/?P=358>>

<sup>24</sup> Secretaría de Economía del Gobierno de México. Disponible en <URL: <http://www.economia.gob.mx/?P=361>>

política externa común de todos sus miembros, la coordinación de sus políticas macroeconómicas y la armonización de sus legislaciones.

A través de este grupo de integración la Argentina ha establecido un régimen de comercio con sus países fronterizos caracterizado por una unión aduanera que permite la libre movilidad de factores de capital y trabajo con sus vecinos. Por otra parte, a través del MERCOSUR Argentina ha creado los controles integrados de frontera que facilitan el tránsito de los ciudadanos y vehículos de un país a otro simplificando los trámites de entrada y salida.

## **Bolivia**

El caso boliviano está caracterizado por una situación muy particular que es su posición geográfica y su carencia de salida al mar. Esta situación ha dificultado el desarrollo económico del país, pues la ausencia de puertos marítimos incrementa los costos de transporte de las mercancías y dificulta sus exportaciones. Por otra parte, Bolivia puede ser considerado como un país de fronteras pues ocho de sus nueve departamentos tienen fronteras con los países vecinos.

La Constitución Política de 1995, establece que el manejo de la política exterior está a cargo de del poder Ejecutivo, quien tiene como función negociar y concluir tratados con naciones extranjeras. Por su parte, al poder Legislativo le corresponde aprobar dichos tratados y convenios. Además, la Constitución establece que en las zonas fronterizas los extranjeros no pueden adquirir ningún bien inmueble o territorio. En relación con las regiones fronterizas, la Carta boliviana estipula, en su artículo 153 que el Estado debe fomentar la explotación de la tierra y de los recursos naturales del país en las áreas de frontera. El marco legal en materia fronteriza de la República de Bolivia se reduce a lo plasmado en la Constitución y a la Ley de servicios de relaciones exteriores, la cual establece que las relaciones exteriores del Estado son competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, quien tiene entre otras, las funciones de formular los lineamientos fundamentales de la política exterior boliviana, establecer las fronteras y límites territoriales de la República e incrementar las relaciones de cooperación con otros Estados.

El desarrollo comercial y la integración fronteriza del Estado boliviano se han dirigido a la integración con Latinoamérica a través de la Comunidad Andina de Naciones y del MERCOSUR. Bolivia es miembro activo de la CAN razón por la cual comparte con los otros países miembros el esquema de unión aduanera que le permite realizar importaciones libres de gravámenes con estos Estados. Por otra parte Bolivia es país asociado dentro del MERCOSUR lo que le otorga ciertos beneficios comerciales con los países que forman parte de dicho tratado. Estos dos mecanismos de integración han significado para Bolivia un superávit comercial con la CAN y un acentuado déficit con el MERCOSUR<sup>25</sup>. Con este último y a través del Acuerdo de Complementación Económica entre los Gobiernos de Bolivia y de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia logró establecer un marco jurídico de cooperación económica para la creación de un área de libre comercio que facilite la libre circulación de productos con los Estados miembros.

Los países con los que más desarrolladas se encuentran las relaciones fronterizas Bolivianas son Argentina, con quien mantiene proyectos de integración física y migratoria; y Perú, Estado

---

<sup>25</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Bolivia. Disponible en <URL: <http://www.rree.gov.bo/>>

con el cual se trabaja sobretodo en materia ambiental y de recursos naturales. El trabajo con estos Estados se desarrolla a través de Comisiones Bilaterales y de Comités de Frontera.

### **Observaciones finales:**

La normatividad existente en materia fronteriza establece las bases para lograr el desarrollo de las regiones que conforman las zonas de frontera, procura por la integración latinoamericana e intenta dar soluciones a la problemática de las regiones fronterizas. Sin embargo, no ha logrado dotar a las fronteras de instrumentos jurídicos acordes con sus necesidades<sup>26</sup>, en los que se tenga en cuenta no solo las diferencias entre las diversas regiones fronterizas sino también las particularidades del país con el cual comparten frontera.

A pesar que la Constitución Política de 1991 otorgó el manejo de las relaciones internacionales y de la política fronteriza al poder Ejecutivo, la labor del Legislativo en la materia puede y debe ser más activa. Por tal razón, el Congreso puede desempeñar labores enfocadas a:

1. Realizar un trabajo interinstitucional con el Gobierno Nacional, dirigido a la expedición de leyes y políticas que tengan en consideración la situación, las dificultades y problemas particulares de cada región fronteriza.
2. Ejercer acciones enfocadas a procurar que el Gobierno gestione recursos ante entidades internacionales y multilaterales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), que permitan impulsar y financiar proyectos de infraestructura institucional, económica y de desarrollo social en las regiones fronterizas.

El análisis de indicadores sociales, económicos y demográficos de los doce departamentos fronterizos terrestres permitió obtener dos conclusiones principales: en primer lugar, es posible observar que la situación de estos departamentos varía considerablemente entre uno y otro debido a sus diferencias económicas, sociales y políticas, y al Estado con el cual comparten frontera. En segundo lugar, el análisis permitió observar que existen diferencias considerables entre la situación de estos departamentos y la del resto del país, diferencias que ubican a los departamentos fronterizos por debajo del nivel nacional en muchos indicadores.

En varios de los indicadores estudiados, la mayoría de los departamentos fronterizos poseen índices inferiores o superiores (dependiendo la escala de medición) al promedio nacional; tal es el caso del Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Condiciones de Vida, y los Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas y de Miseria, en los cuales la mayoría de los departamentos fronterizos se encuentran en condiciones inferiores al resto del país. De igual forma, también es preocupante la situación que presentan varios departamentos fronterizos en otros indicadores como la Línea de Pobreza y la Línea de Indigencia; más de la mitad de estos departamentos sobrepasan el promedio nacional, mostrando altos porcentajes de su población en esas condiciones de vida. Algunos indicadores del mercado laboral como la tasa de ocupación y la tasa de desempleo, permitieron observar diferencias considerables entre los departamentos fronterizos y entre estos y el resto del país, tal es el caso de los departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Nariño. Por otra parte, llama la atención la situación de algunos de estos departamentos en lo referente a la esperanza de vida al nacer; los departamentos de Chocó, Vichada, Guanía, Amazonas y Putumayo presentan niveles muy bajos. En la gran mayoría de

---

<sup>26</sup> República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de desarrollo territorial. Documentos para el desarrollo territorial No. 42. Op. Cit., P. 26.

los departamentos fronterizos se observan cifras de inseguridad y violencia preocupantes, siendo los casos más graves los de Norte de Santander, Cesar y Boyacá, quienes presentan las mayores cifras en varios indicadores.

Con relación a lo anterior y en busca de soluciones a la precaria situación que presentan los departamentos fronterizos, este análisis se permite hacer las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario que el Congreso de la República tenga en cuenta las particularidades de los departamentos fronterizos y del Estado con el cual comparten frontera, tanto en la creación de leyes en la materia como en la modificación de las existentes. La aplicación de esta normatividad, no debe realizarse priorizando a uno u otro departamento, pues la difícil situación de todas las regiones fronterizas merece pronta atención.

2. Deben tomarse medidas urgentes enfocadas a mejorar la situación de la población de las regiones fronterizas, como pueden ser la realización y el cumplimiento de convenios con los países vecinos, dirigidos a atender las necesidades básicas de la población de dichas zonas en materia de servicios públicos, salud y educación, tal como se vienen realizando en la frontera colombo-venezolana. En caso de que las condiciones poblacionales y geográficas no permitan la implementación de estas medidas, es necesario que el Gobierno Nacional realice directamente inversiones sociales, económicas y de infraestructura en dichas zonas; las cuales, como se mencionó, pueden financiarse a través de entidades multilaterales.

3. Es urgente que se actualice la información de los indicadores demográficos de las regiones fronterizas, pues en muchos casos las cifras que se manejan se encuentran bastante desactualizadas. De igual forma, es necesario que estos indicadores sean de conocimiento público y se facilite el acceso a estos por parte de los miembros Congreso de la República, pues esa información es fundamental para el desarrollo de sus labores.

4. En relación con lo anterior, se sugiere que el Congreso lleve a cabo acciones dirigidas a la consecución de indicadores, que permitan conocer información específica sobre los departamentos fronterizos; esto con el objetivo de tener un sustento para la creación de leyes en la materia.

Por otra parte, el análisis realizado sobre las legislaciones y la regulación fronteriza de algunos países de Latinoamérica, nos permite observar que existen diferencias considerables entre estos: A) La política exterior y fronteriza de Venezuela y Bolivia, al igual que la de Colombia, esta dirigida por el poder Ejecutivo; mientras que en Argentina y México, el Legislativo tiene un mayor peso en esta función y los poderes que les otorgan sus respectivas constituciones permiten que estos desempeñen mayores y mejores funciones de control político en la materia. B) Fue posible establecer que las Constituciones colombiana y venezolana son las que más tratan el tema fronterizo, otorgándole una importancia significativa a la integración latinoamericana. De igual forma dentro de los Estados analizados, Colombia posee la legislación más extensa sobre el tema fronterizo, la cual a diferencia de los otros casos como México o Bolivia no solo incluye aspectos económicos sino también sociales y políticos. C) Sobre este tema finalmente es necesario resaltar, que algunos de los países analizados como Argentina, México y en menor medida Bolivia, le otorgan una gran importancia al manejo de las relaciones exteriores y fronterizas a través de tratados comerciales, lo que explicaría la ausencia de leyes sobre esta materia en sus ordenamientos jurídicos.

Como se puede reiterar, Venezuela fue el único país vecino de Colombia que se incluyó en este análisis siguiendo el interés de los solicitantes. En cuanto a las relaciones de estos dos países,

se puede concluir que la Copiaf ha venido desempeñando un papel fundamental para el desarrollo de programas de integración fronteriza; sin embargo, se hace necesaria la creación de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) preferiblemente en la frontera de Norte Santander-Tachira, la cual permita gestionar recursos para proyectos de desarrollo binacionales. En este sentido, se recomienda que el Congreso de la República en coordinación con los líderes políticos de los municipios y departamentos de esta frontera, presente propuestas ante el Gobierno Nacional y busquen salidas a la problemática situación de esta región. Por otra parte, es necesario el establecimiento de incentivos a la inversión en las zonas fronterizas, los cuales sean competitivos con los establecidos por otros Estados. Frente a esto se recomienda que el Congreso realice una evaluación de la Ley 677 de 2001, la cual crea las zonas económicas especiales de exportación, pues a pesar que el objetivo de esta ley al otorgar incentivos a las inversiones en los municipios de Buenaventura, Cúcuta, Valledupar e Ipiales era el mejor, no puede competir con los incentivos que otorgan otros Estados, ejemplo de esto son las amplias exenciones tributarias que establece el Decreto 3.027 en la República de Venezuela.

Finalmente, el análisis del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) permitió concluir que, frente a la Comunidad Andina esta organización de integración se encuentra más avanzada en aspectos como el funcionamiento de la unión aduanera, la coordinación de sus políticas macroeconómicas y en la armonización de sus legislaciones. Es de fundamental importancia que se tomen medidas para seguir avanzando hacia la integración comercial, pero protegiendo los intereses nacionales, con el objetivo de evitar situaciones como la descrita en el párrafo anterior. Por tal razón y teniendo claro que el Ejecutivo es quien dirige la política fronteriza en Colombia, se recomienda que el Congreso de la República establezca a través de éste, canales de comunicación con los poderes Ejecutivos y Legislativos de los países vecinos, que permitan avanzar hacia la armonización de las legislaciones en pro de la integración fronteriza y del desarrollo de la población y de la economía de las zonas de frontera de nuestro país.

#### **FUENTES CONSULTADAS:**

Para el desarrollo del presente análisis legislativo se utilizaron como fuente de consulta diversas instituciones tanto nacionales como internacionales. Las instituciones nacionales que se tuvieron en cuenta fueron: el Departamento Nacional de Planeación, El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Consejo de Política Económica y Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Corte Constitucional y el Congreso de la República. Por otra parte, los organismos e instituciones internacionales y multilaterales utilizados como fuentes de consulta fueron: la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, la Comunidad Andina de Naciones, la Corporación Andina de Fomento, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el MERCOSUR; la Cancillería, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Congreso de la Nación Argentina; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Bolivia; la Secretaria de Relaciones Exteriores, la Secretaria de Economía y la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos; la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela y la Asamblea Nacional de Venezuela. Además, se consultaron las embajadas de los Estados Unidos Mexicanos, de la República Bolivariana de Venezuela, de la República de Bolivia y de la Nación Argentina en Bogotá.

### **CALIFICACIÓN DEL ANÁLISIS:**

El presente análisis fue presentado ante el Consejo Técnico el cual estuvo conformado por:

Dr. Guillermo Giraldo, Secretario Comisión Primera del Senado de la República.

Dr. Jairo Pulgarín, Auxiliar Administrativo de la Secretaría General del Senado de la República, en Representación del Dr. Saúl Cruz, Subsecretario General del Senado.

Dra. Yelitza Duarte, en representación del Jefe de Leyes del Senado de la República.

Dr. Héctor Julio Castañeda, Mentor de la OATL.

Dr. Álvaro Forero Navas, Mentor de la OATL.

Dr. John Marulanda, Mentor de la OATL.

Dr. Fernando Giraldo, mentor de la OATL.

También se hicieron presentes la Subdirectora del Programa de Fortalecimiento Legislativo, Dra. Silvy Campos; y el Coordinador de la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, Dr. Jaime Alberto Sepúlveda.

El estudio de antecedentes sobre ***Zonas de Frontera en Colombia: Régimen, Situación Actual y Legislación Extranjera*** fue aprobado en el Consejo Técnico con felicitación.

### **NOTA**

Los documentos anexos a este estudio reposan en la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa – OATL- y están disponibles para que las personas interesadas puedan consultarlos.

## ÍNDICE

	Pág.
<b>I. Normatividad</b>	
<b>A. Constitución Política de la República de Colombia.....</b>	<b>28</b>
<b>B. Acuerdos, Tratados y Convenios Internacionales</b>	
Acuerdo de Integración Subregional Andino, Cartagena 1969.....	31
Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, OIT, Ginebra 1989..	36
Decisión 409 de la Comunidad Andina, Política Comunitaria para la integración y el Desarrollo Fronterizo, Cartagena 1999.....	37
Decisión 501 de la Comunidad Andina, Zonas de integración Fronterizas en la Comunidad Andina, Venezuela 2001.....	38
Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 2002.....	42
<b>C. Leyes</b>	
<b>C.1. Vigentes</b>	
Ley No. 21 del 22 de Enero de 1982.....	43
Ley No. 21 del 7 de Diciembre de 1991.....	44
Ley No. 68 del 23 de Agosto de 1993.....	44
Ley No. 80 del 28 de Octubre de 1993.....	44
Ley No. 115 del 8 de Febrero de 1994.....	45
Ley No. 191 del 23 de Junio de 1995.....	45
Ley No. 633 del 29 de Diciembre de 2000.....	53
Ley No. 677 del 3 de Agosto de 2001.....	53
Ley No. 681 del 9 de Agosto de 2001.....	57
Ley No. 843 del 16 de Octubre de 2003.....	58
<b>C.2. No Vigentes</b>	
Ley No. 10 del 17 de Junio de 1983.....	58
Ley No. 191 del 23 de Junio de 1995.....	60
Ley No. 488 del 24 de Diciembre de 1998.....	61
Ley No. 677 del 3 de Agosto de 2001.....	61
<b>D. Decretos</b>	
<b>D.1. Vigentes</b>	
Decreto No. 1457 del 5 de Junio de 1991.....	61
Decreto No. 1654 del 27 de Junio de 1991.....	62
Decreto No. 612 del 9 de Abril de 1992.....	62
Decreto No. 1595 del 20 de Septiembre de 1995.....	63
Decreto No. 1814 del 26 de Octubre de 1995.....	63
Decreto No. 2036 del 24 de Noviembre de 1995.....	64
Decreto No. 150 del 19 de Enero de 1996.....	65
Decreto No. 896 del 21 de Mayo de 1996.....	65
Decreto No. 930 del 24 de Mayo de 1996.....	65

Decreto No. 1224 del 16 de Junio de 1996.....	65
Decreto No. 1244 del 17 de Junio de 1996.....	66
Decreto No. 1816 del 8 de Octubre de 1996.....	66
Decreto No. 2554 del 16 de Octubre de 1997.....	67
Decreto No. 2561 del 17 de Octubre de 1997.....	68
Decreto No. 2680 del 5 de Noviembre de 1997.....	68
Decreto No. 1182 del 29 de Junio de 1999.....	69
Decreto No. 569 del 2 de Abril de 2001.....	69
Decreto No. 2195 del 18 de Octubre de 2001.....	71

#### **D.2. No Vigentes**

Decreto No. 3448 del 17 de Diciembre de 1983.....	73
Decreto No. 2174 del 11 de Diciembre de 1995.....	77
Decreto No. 2560 del 17 de Octubre de 1997.....	78

### **II. Documentos Jurídico-Técnicos Gubernamentales**

Documento de apoyo para la reunión de integración fronteriza colombo-venezolana. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2 de julio de 1998.....	79
Historia de las fronteras. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1999.....	80
Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos (Documento Borrador). Departamento Nacional de Planeación. Documentos para el desarrollo territorial N0. 42. Bogotá, julio de 2001.....	86
Lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3155. Bogotá, 2002.....	111
Política integral de infraestructura vial. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3272. Bogotá, 2004.....	117
Cifras de violencia primer trimestre 2004. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad. Número 5, Período enero – marzo 2004. Bogotá, 2004.....	119

### **III. Jurisprudencia**

Sentencia C-37 de 1996.....	125
Sentencia C-413 de 1996.....	126
Sentencia C-615 de 1996.....	127
Sentencia C-076 de 1997.....	128
Sentencia C-661 de 1998.....	129
Sentencia C-269 de 2000.....	130
Sentencia C-674 de 2002.....	131

### **IV. Proyectos de Ley**

<b>A.1. En trámite</b>	
Proyecto de Ley No. 101 de 2003 Cámara.....	133
<b>A.2. Archivados</b>	
Proyecto de Ley No. 132 de 2004 Cámara.....	142
<b>V. Legislación Extranjera y Tratados Internacionales</b>	
<b>A. Constitucional</b>	
<b>A.1.</b> Nación Argentina.....	143
<b>A.2.</b> República de Bolivia.....	145
<b>A.3.</b> Estados Unidos Mexicanos.....	145
<b>A.4.</b> República Bolivariana de Venezuela.....	150
<b>B. Leyes y tratados internacionales</b>	
<b>B.1. Argentina</b>	
Reglamento del acuerdo entre la República de Bolivia y la República Argentina sobre controles integrados de frontera, Buenos Aires 1998 .....	154
Ley No. 25.229 del 24 de noviembre de 1999.....	154
Reglamento del Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre controles integrados de frontera, Santiago 2002.....	155
<b>B.2. Bolivia</b>	
Ley No. 15 de febrero de 1993.....	156
<b>B.3. Venezuela</b>	
Decreto No. 3.027 del 27 de julio de 2004.....	156
<b>B.4. MERCOSUR</b>	
Tratado de Asunción, Asunción 1991.....	159
Decisión No. 5, Régimen de adecuación, 1994.....	161
Acuerdo de Complementación Económica No. 36 celebrado entre los Gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR y el Gobierno de la República de Bolivia, 1996.....	162
<b>C. Proyectos de Ley</b>	
<b>C.1. Venezuela</b>	
Proyecto de ley orgánica de fronteras, 2003.....	166
<b>VI. Bibliografía Analizada</b>	
Ceballos, Marcela. Caracterización socioeconómica y política de las zonas de frontera. <i>s.f.</i> .....	170
<b>VII. Artículos de Periódicos</b>	
El Tiempo, 3 de Septiembre de 2004.....	180
El Tiempo, 26 de Septiembre de 2004.....	181

## CONTENIDO

### I. Normatividad

#### A. Constitución Política de la República de Colombia

FECHA	CONTENIDO DE INTERÉS
7 de julio de 1991.	<p><b>Preámbulo:</b> El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente.</p> <p><b>Artículo 3.</b> La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.</p> <p><b>Artículo 53.</b> El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:</p> <p>Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.</p> <p>El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.</p> <p><b>Artículo 80.</b> El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los</p>

recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

**Artículo 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

**Artículo 94.** La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

**Artículo 101.** Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación.

Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

**Artículo 129.** Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno.

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

**16.** Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

**Artículo 164.** El Congreso dará prioridad al trámite de los proyectos de ley aprobatorios de los tratados sobre derechos humanos que sean sometidos a su consideración por el Gobierno.

**Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

**2.** Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

**6.** Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

**18.** Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.

**Artículo 224.** Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.

**Artículo 225.** La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya composición será determinada por la ley, es cuerpo consultivo del Presidente de la República.

**Artículo 226.** El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

**Artículo 227.** El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano

	<p><b>Artículo 241.</b> A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:</p> <p><b>10.</b> Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.</p> <p><b>Artículo 285.</b> Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.</p> <p><b>Artículo 289.</b> Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.</p> <p><b>Artículo 295.</b> Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.</p> <p><b>Artículo 337.</b> La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.</p> <p><b>Artículo 368.</b> La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. (Documento 1)</p>
--	---

## B. Acuerdos, Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Cartagena, Colombia 26 de mayo de 1969	<p><b>Acuerdo de Integración Subregional Andino "Acuerdo de Cartagena".</b></p> <p>Los Gobiernos de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela, convienen, por medio de sus representantes plenipotenciarios debidamente autorizados, celebrar el siguiente Acuerdo de Integración Subregional:</p>

**Artículo 1.** El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros. Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

**Artículo 3.** Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes:

- a) Profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extrarregionales en los ámbitos político, social y económico-comercial;
- b) La armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes;
- c) La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas industriales y de otras modalidades de integración industrial;
- d) Un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980;
- e) Un Arancel Externo Común;
- f) Programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial;
- g) La canalización de recursos internos y externos a la Subregión para proveer el financiamiento de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración;
- h) Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios;
- i) La integración física; y
- j) Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador.

Complementariamente a los mecanismos antes enunciados, se adelantarán, en forma concertada, los siguientes programas y acciones de cooperación económica y social:

- a) Programas orientados a impulsar el desarrollo científico y tecnológico;
- b) Acciones en el campo de la integración fronteriza;
- c) Programas en el área del turismo;
- d) Acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente;
- e) Programas de desarrollo social; y,
- f) Acciones en el campo de la comunicación social.

**Artículo 5.** Se crea la “Comunidad Andina”, integrada por los Estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, que se establece por el presente Acuerdo.

**Artículo 15.** El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena.

**Artículo 16.** Corresponde al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores:

- a) Formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- b) Formular, ejecutar y evaluar, en coordinación con la Comisión, la política general del proceso de la integración subregional andina;
- c) Dar cumplimiento a las Directrices que le imparte el Consejo Presidencial Andino y velar por la ejecución de aquellas que estén dirigidas a los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- d) Suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación;
- e) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en los ámbitos de su competencia;
- f) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo;
- g) Recomendar o adoptar las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena, en el ámbito de su competencia;
- h) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980;
- i) Aprobar y modificar su propio reglamento;
- j) Aprobar el Reglamento de la Secretaría General y sus modificaciones, a propuesta de la Comisión; y,
- k) Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común, en el ámbito de su competencia.

**Artículo 50.** El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formulará la Política Exterior Común, para los asuntos que sean de interés subregional. A tal efecto, concertará posiciones políticas conjuntas que permitan una participación comunitaria efectiva en foros y organizaciones políticas internacionales.

**Artículo 51.** El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina definirán y emprenderán una estrategia comunitaria orientada a la profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extrarregionales, en los ámbitos político, social y económico-comercial.

**Artículo 54.-** Los Países Miembros coordinarán sus planes de desarrollo en sectores específicos y armonizarán gradualmente sus políticas económicas y sociales, con la mira de llegar al desarrollo integrado del área, mediante acciones planificadas. Este proceso se cumplirá paralela y coordinadamente con el de formación del mercado subregional mediante los siguientes mecanismos, entre otros:

- a) Programas de Desarrollo Industrial;
- b) Programas de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial;
- c) Programas de Desarrollo de la Infraestructura Física;
- d) Programas de Liberación Intrasubregional de los Servicios;
- e) La armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o de fuera de ella;
- f) Una política comercial común frente a terceros países; y
- g) La armonización de métodos y técnicas de planificación.

**Artículo 59.** En sus planes nacionales de desarrollo y en la formulación de sus políticas económicas, los Países Miembros incluirán las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los artículos precedentes.

**Artículo 71.** Corresponderá a la Comisión y a la Secretaría General mantener una adecuada coordinación con la Corporación Andina de Fomento y gestionar la colaboración de cualesquiera otras instituciones nacionales e internacionales cuya contribución técnica y financiera estimen conveniente para:

- a) Facilitar la coordinación de políticas y la programación conjunta de las inversiones;
- b) Encauzar un volumen creciente de recursos financieros hacia la solución de los problemas que el proceso de integración industrial plantee a los Países Miembros;
- c) Promover la financiación de los proyectos de inversión que se generen de la ejecución de las modalidades de integración industrial; y
- d) Ampliar, modernizar o convertir plantas industriales que pudieran resultar afectadas por la liberación del intercambio.

**Artículo 81.** Los Países Miembros se comprometen a poner en aplicación un Arancel Externo Común en los plazos y modalidades que establezca la Comisión.

**Artículo 96.** Si el cumplimiento del Programa de Liberación del Acuerdo causa o amenaza causar perjuicios graves a la economía de un País Miembro o a un sector significativo de su actividad económica, dicho país podrá, previa autorización de la Secretaría General, aplicar medidas correctivas de carácter transitorio y en forma no discriminatoria. Cuando fuere necesario, la Secretaría General deberá proponer a la Comisión medidas de cooperación colectiva destinadas a superar los inconvenientes surgidos.

La Secretaría General deberá analizar periódicamente la evolución de la situación con el objeto de evitar que las medidas restrictivas se prolonguen más allá de lo estrictamente necesario o considerar nuevas fórmulas de cooperación

si fuere procedente.

Cuando los perjuicios de que trata este artículo sean tan graves que exijan providencias inmediatas, el País Miembro afectado podrá aplicar medidas correctivas provisionalmente y con carácter de emergencia, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General.

Dichas medidas deberán causar el menor perjuicio posible al Programa de Liberación y, mientras se apliquen en forma unilateral, no podrán significar una disminución de las importaciones del producto o productos de que se trate, con respecto al promedio de los doce meses anteriores.

El País Miembro que adopte las medidas deberá comunicarlas inmediatamente a la Secretaría General y ésta se pronunciará sobre ellas dentro de los treinta días siguientes, ya sea para autorizarlas, modificarlas o suspenderlas.

**Artículo 98.** Si una devaluación monetaria efectuada por uno de los Países Miembros altera las condiciones normales de competencia, el país que se considere perjudicado podrá plantear el caso a la Secretaría General, la que deberá pronunciarse breve y sumariamente. Verificada la perturbación por la Secretaría General, el país perjudicado podrá adoptar medidas correctivas de carácter transitorio y mientras subsista la alteración, dentro de las recomendaciones de la Secretaría General. En todo caso, dichas medidas no podrán significar una disminución de los niveles de importación existentes antes de la devaluación.

Sin perjuicio de la aplicación de las medidas transitorias aludidas, cualquiera de los Países Miembros podrá pedir a la Comisión una decisión definitiva del asunto.

**Artículo 104.** Los Países Miembros desarrollarán una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica de la Subregión. Esta acción se ejercerá principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones, y comprenderá las medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo entre los Países Miembros. Para tal efecto, los Países Miembros propenderán al establecimiento de entidades o empresas de carácter multinacional, cuando ello sea posible y conveniente para facilitar la ejecución y administración de dichos proyectos.

**Artículo 109.** Con el fin de disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo actualmente existentes en la Subregión, Bolivia y el Ecuador gozarán de un régimen especial que les permita alcanzar un ritmo más acelerado de desarrollo económico, mediante su participación efectiva e inmediata en los beneficios de la industrialización del área y de la liberación del comercio. Para lograr el propósito enunciado en este artículo, los órganos del Acuerdo propondrán y adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con las reglas del mismo.

**Artículo 121.** Los Países Miembros podrán emprender programas y acciones en el área de cooperación económica y social, que deberán ser concertados en el seno de la Comisión y se circunscribirán a las competencias que establece el

	<p>presente Acuerdo.</p> <p><b>Artículo 126.</b> Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas.</p> <p><b>Artículo 127.</b> En el campo del turismo, los Países Miembros desarrollarán programas conjuntos tendientes a lograr un mejor conocimiento de la Subregión y a estimular las actividades económicas vinculadas con este sector. (Documento 2)</p>
<p>Ginebra 7 de junio de 1989</p>	<p><b>Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.</b> <b>Ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> El presente Convenio se aplica:</p> <p><b>b)</b> A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p><b>Artículo 2.</b></p> <p><b>1.</b> Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.</p> <p><b>2.</b> Esta acción deberá incluir medidas:</p> <p><b>a)</b> Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.</p> <p><b>b)</b> Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.</p> <p><b>Artículo 6.</b></p> <p><b>1.</b> Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <p><b>a)</b> Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimiento apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.</p> <p><b>Artículo 14.</b> Deberán reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos</p>

	<p>nómadas y de los agricultores itinerantes.</p> <p><b>Artículo 15.</b>  <b>1.</b> Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.</p> <p><b>Artículo 32.</b> Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.  <i>(Documento 3)</i></p>
<p>Cartagena,  Colombia  25 de  mayo de  1999</p>	<p><b>Comunidad Andina de Naciones. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Decisión 459. Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Los fines que busca alcanzar esta Política Comunitaria son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidar la confianza, la paz, la estabilidad y la seguridad subregional;</li> <li>- Profundizar las relaciones de solidaridad y cooperación entre los Países Miembros sobre bases de mutuo beneficio;</li> <li>- Desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus zonas de integración fronteriza a partir del aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas;</li> <li>- Contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); y</li> <li>- Consolidar la integración subregional y coadyuvar a su proyección regional.</li> </ul> <p><b>Artículo 2.</b> Los Lineamientos Generales que orientarán la ejecución de esta Política Comunitaria serán los que se indican a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forma parte de la Agenda fundamental de la Integración Andina;</li> <li>- Se fundamenta en las acciones bilaterales y en las políticas nacionales existentes, y se complementa y amplía con la incorporación de la dimensión del desarrollo subregional;</li> <li>- Propende a la incorporación de las zonas fronterizas como ámbitos territoriales dinámicos del proceso de integración, contribuyendo al desarrollo equilibrado y armónico de la subregión;</li> <li>- Respeta la identidad cultural de las poblaciones fronterizas y promueve su integración, contribuyendo al fortalecimiento de los vínculos de entendimiento y cooperación entre ellas;</li> <li>- Delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.</li> </ul> <p><b>Artículo 3.</b> El objetivo fundamental de esta Política Comunitaria es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de</p>

	<p>los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Son objetivos específicos de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materias de: la infraestructura física, las aduanas, las migraciones, y la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros.</li> <li>- Impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), considerando las particularidades de cada ZIF en las estrategias que aseguren la generación de empleo, mejoren los ingresos y eleven el nivel de vida, mediante la promoción de actividades productivas viables y el estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas.</li> <li>- Asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral, y de preservación y conservación del medio ambiente, en las Zonas de Integración Fronteriza.</li> <li>- Fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza, a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional.</li> </ul> <p><b>Artículo 5.</b> La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y, según corresponda, contará para ello con los aportes de la Comisión, del Consejo Asesor de Ministros de Economía y Finanzas y de los órganos comunitarios que corresponda.</p> <p>El Grupo de Trabajo de Alto Nivel contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). (Documento 4)</p>
<p>Valencia, Venezuela 22 de junio de 2001</p>	<p><b>Comunidad Andina de Naciones. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> 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.</p> <p><b>Artículo 2.</b> 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.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Las Zonas de Integración Fronteriza, las Regiones Fronterizas de</p>

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 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) Empezar 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 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.

*(Documento 5)*

<p>Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 30 de enero de 2002</p>	<p><b>Declaración de Santa Cruz De La Sierra.</b></p> <p>Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reunidos en la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino, a tiempo de reafirmar el compromiso de establecer un Mercado Común, hemos adoptado lo siguiente:</p> <p><b>Zona de Libre Comercio</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acuerdo para consolidar y perfeccionar la zona de libre comercio a más tardar el 1 de junio de 2002.</li> <li>2. Perú adelantará los plazos para la desgravación de petróleo y combustibles al 31 de diciembre de 2003. Los productos agrícolas serán liberados el 31 de diciembre de 2005.</li> <li>3. Agotar todos los esfuerzos para no incluir nuevas restricciones al libre comercio y desarrollar programas de complementación agrícola, agroindustrial e industrial.</li> </ol> <p><b>Unión Aduanera</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>11. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela aplicarán, a más tardar, el 31 de diciembre de 2003, un arancel externo común. La estructura del arancel externo común será de cuatro niveles: 0, 5, 10 y 20. Bolivia no aplicará el nivel de 20.</li> <li>13. Acuerdo para armonizar los regímenes de importación temporal para perfeccionamiento activo que apliquen los cinco países, en la importación de bienes de capital, materias primas e insumos que se utilicen en la producción de bienes destinados a la exportación a la Comunidad Andina. Para la aplicación de este mecanismo aduanero especial comunitario de importación – exportación, se deberá definir el régimen de origen apropiado, para evitar distorsiones al comercio intracomunitario. Lo anterior debe revisarse y definirse mediante decisión de la Comisión, en un plazo máximo de 60 días y se aplicará inmediatamente después.</li> </ol> <p><b>Política Agrícola Común</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>15. Acuerdo para la adopción de una política agrícola común.</li> <li>16. Acuerdo para la adopción de mecanismos de estabilización de precios para productos agropecuarios por parte de todos los países, reduciendo la cobertura de productos y el establecimiento de mecanismos que garanticen su aplicación más transparente.</li> </ol> <p><b>Armonización de Políticas Macroeconómicas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>18. Acuerdo para la armonización de políticas macroeconómicas y para el cumplimiento de criterios de convergencia macroeconómica, en el plazo de dos años, como componente sustantivo del proceso de formación del mercado común andino.</li> <li>19. Acuerdo para ampliar la cobertura del artículo 110 del Acuerdo de Cartagena referido a salvaguardia cambiaria, de manera que sea aplicable frente a devaluaciones competitivas de países de la Comunidad Andina.</li> </ol> <p><b>Política Exterior Común</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>20. Reiteran la necesidad de continuar las gestiones diplomáticas para lograr la renovación y ampliación, por el Congreso de los Estados Unidos, de la Ley de</li> </ol>
---	---

	<p>Preferencias Arancelarias Andinas, que son concedidas en virtud a los esfuerzos permanentes de los países de la subregión en la lucha contra el problema mundial de la droga, con la inclusión de productos y sectores de fundamental importancia para los países andinos. De igual manera, reiteran la importancia que reviste para la subregión la incorporación de Venezuela en este esquema preferencial.</p> <p><b>25.</b> Los Presidentes destacan el crecimiento sostenido y financieramente sólido de la Corporación Andina de Fomento y el rol que desempeña como principal fuente de financiamiento multilateral de los países andinos e importante promotor y articulador del proceso de integración de América Latina. Expresaron su satisfacción por haberse consolidado la incorporación de todos los países del MERCOSUR como accionistas en la serie "C" de la Corporación Andina de Fomento, lo cual facilitará el financiamiento de programas y proyectos de integración regional, en particular en el área de infraestructura y logística. También acogieron con beneplácito la próxima adhesión de Costa Rica y España al capital accionario de la Corporación.</p> <p><b>Agenda Social y Política</b></p> <p><b>30.</b> Los Presidentes consideran prioritario adelantar las tareas de la agenda social. Para ello instruyeron a los ministros correspondientes que se reúnan en este semestre, con el objetivo de diseñar una estrategia comunitaria, que complemente los esfuerzos nacionales en este campo.</p> <p><i>(Documento 6)</i></p>
--	--

## C. Legal

### C.1. Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ley No. 21 del 22 de enero de 1982	<p><b>Por la cual se modifica el régimen de subsidio familiar y se dictan otras disposiciones.</b></p> <p><b>Artículo 5.</b> El subsidio familiar se pagará exclusivamente a los trabajadores beneficiarios en dinero, especie o servicios de conformidad con la presente ley. Subsidio en dinero es la cuota monetaria que se paga por cada persona a cargo que se dé derecho a la prestación. Subsidio en especie es el reconocido en alimentos, vestidos, becas de estudio, textos escolares, drogas y demás frutos o géneros diferentes al dinero que determine la reglamentación de esta ley. Subsidio en servicios es aquel que se reconoce a través de la utilización de las obras y programas sociales que organicen las Cajas de Compensación Familiar dentro del orden de prioridades prescrito en la ley.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Están obligados a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Nación, por intermedio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias.</li> <li>2. Los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá</li> </ol>

	<p>y los Municipios.</p> <p><b>3.</b> Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, intendencial, distrital y municipal.</p> <p><b>4.</b> Los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes.</p> <p><i>(Documento 7)</i></p>
Ley No. 21 del 7 de diciembre de 1991	<p><b>Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.</b></p> <p><i>(Ver documento 3)</i></p>
Ley No. 68 del 23 de agosto de 1993	<p><b>Por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia.</b></p> <p><b>Artículo 3. Funciones.</b> La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es cuerpo consultivo del Presidente de la República. En tal carácter, estudiará los asuntos que este someta a su consideración, entre otros, los siguientes temas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> Política Internacional de Colombia</li> <li><b>2.</b> Negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos.</li> <li><b>3.</b> Seguridad exterior de la República.</li> <li><b>4.</b> Límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental.</li> <li><b>5.</b> Reglamentación de la Carrera Diplomática y Consular.</li> <li><b>6.</b> Proyectos de Ley sobre materias propias del ramo de Relaciones Exteriores.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Cuando haya negociaciones internacionales en curso y el Gobierno lo considere pertinente, este procederá a informar a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores sobre el particular.</p> <p><b>Artículo 4. Carácter Consultivo.</b> Los conceptos de la Comisión no tienen carácter obligatorio, serán reservados salvo cuando ella misma, de acuerdo con el Presidente de la República, ordene su publicidad.</p> <p><i>(Documento 8)</i></p>
Ley No. 80 del 28 de octubre de 1993	<p><b>Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.</b></p> <p><b>Artículo 20. De La Reciprocidad.</b> En los procesos de contratación estatal se concederá al proponente de bienes y servicios de origen extranjero, el mismo tratamiento y en las mismas condiciones, requisitos, procedimientos y criterios de adjudicación que el tratamiento concedido al nacional, exclusivamente bajo el principio de reciprocidad.</p> <p>Se entiende por principio de reciprocidad, el compromiso adquirido por otro país, mediante acuerdo, tratado o convenio celebrado con Colombia, en el sentido de que a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les concederá en ese país el mismo tratamiento otorgado a sus nacionales en cuanto a las condiciones, requisitos, procedimientos y criterios para la adjudicación de los contratos celebrados con el sector público.</p>

	<p><b>Parágrafo 1.</b> El Gobierno Nacional, en los acuerdos, tratados o convenios que celebre para estos efectos, deberá establecer todos los mecanismos necesarios para hacer cumplir el tratamiento igualitario entre el nacional y el extranjero tanto en Colombia como en el territorio del país con quien se celebre el mencionado acuerdo, convenio o tratado.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Cuando para los efectos previstos en este artículo no se hubiere celebrado acuerdo, tratado o convenio, los proponentes de bienes y servicios de origen extranjero podrán participar en los procesos de contratación en las mismas condiciones y con los mismos requisitos exigidos a los nacionales colombianos, siempre y cuando en sus respectivos países los proponentes de bienes y servicios de origen colombiano gocen de iguales oportunidades. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos para asegurar el cumplimiento de la reciprocidad prevista en este parágrafo. (Documento 9)</p>
<p>Ley No. 115 del 8 de febrero de 1994</p>	<p><b>Por la cual se expide la Ley General de Educación.</b></p> <p><b>Artículo 55. Definición de etnoeducación.</b> Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos.</p> <p><b>Artículo 60. Intervención de organismos internacionales.</b> No podrá haber injerencia de organismos internacionales, públicos o privados en la educación de los grupos étnicos, sin la aprobación del Ministerio de Educación Nacional y sin el consentimiento de las comunidades interesadas. (Documento 10)</p>
<p>Ley No. 191 del 23 de junio de 1995</p>	<p><b>Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> 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 su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.</p> <p><b>Artículo 2.</b> La acción del Estado en las Zonas de Frontera deberá orientarse prioritariamente a la consecución de los siguientes objetivos:</p> <p>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.</p> <p>Fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación que adelanta Colombia con 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.</p> <p>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.</p>

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente.</p> <p>Mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos que demande el desarrollo fronterizo.</p> <p>Fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales Fronterizas y de los organismos del Estado que actúan en las Zonas de Frontera.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para la consecución de los anteriores objetivos Colombia celebrará los tratados o convenios que sean del caso con los países vecinos.</p> <p><b>Artículo 3.</b> 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.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Para efectos de la presente Ley, se entenderán como:</p> <p><b>a) Zonas de Frontera.</b> 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 del fenómeno fronterizo;</p> <p><b>b) Unidades especiales de desarrollo fronterizo.</b> 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;</p> <p><b>c) Zonas de integración fronteriza.</b> 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 con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y</p>
--	--

fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

**Artículo 5.** 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.

**Artículo 6.** 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.

**Artículo 7.** 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 1.** La autorización a los alcaldes para celebrar los convenios a que se refiere el presente artículo, deberá ser ratificada por la Asamblea Departamental a solicitud del Concejo del respectivo Municipio Fronterizo.

**Parágrafo 2.** 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.

**Artículo 8.** 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.

**Artículo 9.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 843 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales no podrán ser objeto de sustracciones. En las áreas de reserva forestal nacional y otras reservas naturales ubicadas en las zonas de frontera se aplicará la normatividad ambiental vigente, así como también la normatividad específica

para la protección de las comunidades indígenas y negras.

**Artículo 10.** 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.

**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 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.

**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 14.** En las Zonas de Frontera, la microempresa y las demás empresas beneficiarias de esta 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 encuentren 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.

**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 originarios 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.

**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 el impuesto al consumo de licores, cervezas, y demás bebidas de producción nacional que estén sujetas al pago de dicho gravamen.

En este 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 al consumo dentro de las Zonas de Frontera del respectivo departamento.

**Artículo 19.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 681 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

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.

**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 proceso de maquila, mediante aportes de capital y créditos.

**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 no 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, estarán 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 a esta 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 1.** Para los efectos establecidos en esta Ley, se entiende por instalación de nueva empresa aquella que se constituya 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.

**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.

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.

**Artículo 25.** Exímase del 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 al ochenta por ciento (80%) o más de su producción generada en la Unidad respectiva.

**Artículo 26.** Elimínese el cobro del 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 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. Dicho servicio deberá ser prestado por transportadores colombianos 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.

**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.

**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 post-grado en las Zonas de Frontera mediante convenio entre instituciones de Educación Superior de Colombia y de los países vecinos.

**Artículo 34.** El Gobierno Nacional asignará anualmente en el presupuesto del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, Fodesep 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.

**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 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).

**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.

**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.

**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 en 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.

**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.

**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.

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

**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

	<p>saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.</p> <p><b>Artículo 52.</b> Esta Ley se aplicará sin perjuicio del cumplimiento de los tratados internacionales vigentes suscritos por Colombia.</p> <p><b>Artículo 53.</b> 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 a la asesoría y apoyo de las instituciones oficiales de Educación Superior.</p> <p><b>Artículo 54.</b> 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. (Documento 11)</p>
<p>Ley No. 633 del 29 de diciembre de 2000</p>	<p><b>Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.</b></p> <p><b>Artículo 85.</b> Las unidades especiales de desarrollo fronterizo expedirán la autorización de internación de vehículos a los que se refiere el artículo <b>24</b> 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.</p> <p><b>Artículo 87.</b> Amplíese en seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley, el plazo para reglamentar la Ley 191 de 1995 (Ley de Fronteras). (Documento 12)</p>
<p>Ley No. 677 del 3 de agosto de 2001</p>	<p><b>Por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales.</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> El objeto de este capítulo es la creación de condiciones legales especiales, para la promoción, desarrollo y ejecución de procesos de producción de bienes y servicios para exportación en las Zonas Especiales Económicas de Exportación que se constituyen mediante la presente ley dentro de los límites territoriales de los municipios, y sus Áreas Metropolitanas creadas por ley, de: Buenaventura, en el departamento del Valle del Cauca; Cúcuta, en el departamento de Norte de Santander; Valledupar, en el departamento del Cesar; e Ipiales, en el departamento de Nariño.</p> <p><b>Artículo 2. Definición.</b> Se entiende por Zonas Especiales Económicas de Exportación los espacios del territorio nacional correspondientes a cuatro municipios fronterizos establecidos.</p> <p>En el artículo anterior los cuales se aplicará, a las nuevas empresas que se establezcan, un régimen jurídico especial en materia económica y social para promover su desarrollo, en beneficio del progreso Nacional, mediante la exportación de bienes y servicios.</p>

**Artículo 3. Ámbito geográfico de operación.** Los límites territoriales de cada zona coincidirán con los de los municipios enumerados en la presente ley.

**Artículo 4. Finalidad.** Al reglamentar, interpretar y aplicar las disposiciones que conforman el régimen aplicable a las actividades económicas en las zonas señaladas en el artículo 1; se tendrá en cuenta que su finalidad única es atraer y generar nuevas inversiones para fortalecer el proceso de exportación nacional mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado y que estimulen y faciliten la exportación de bienes y servicios producidos en el territorio colombiano.

**Artículo 5. Actividades Cubiertas.** El régimen especial se aplicará a los proyectos industriales que tengan una conexión directa con la finalidad definida en el artículo anterior y cuya duración no sea inferior a cinco años.

Sin embargo, los proyectos industriales a desarrollarse que empleen materias primas agropecuarias, deberán exportar la totalidad de los bienes obtenidos con dichas materias primas desde la puesta en marcha de los respectivos proyectos.

**Artículo 6. Usuarios.** Podrán ser usuarios de las zonas especiales económicas de exportación las personas jurídicas que celebren el contrato de admisión a la zona correspondiente, sin importar cuál fuere su nacionalidad.

Así mismo, se considerarán usuarios las personas jurídicas nacionales o extranjeras, legalmente establecidas en Colombia con número de identificación tributaria propio, que adelanten obras de urbanización, construcción e infraestructura de servicios básicos, tecnológicos y civiles, al igual que aquellas que se dediquen a la formación de recurso y potencial humano especializado, dentro del ámbito geográfico de operación de las zonas económicas especiales de exportación.

**Artículo 7o. Condiciones de acceso.** Para que un proyecto industrial pueda ser calificado como elegible, deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. La inversión deberá ser nueva y por lo tanto no puede consistir en la relocalización de industria nacional o extranjera.
2. La inversión solo deberá desarrollarse dentro del ámbito geográfico de los municipios declarados como Zonas Especiales Económicas de Exportación.
3. La inversión mínima deberá ser de un millón de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$1.000.000) durante los primeros dos años, cifra que deberá ser aumentada a un millón y medio de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$1.500.000) en el tercer año y por último se aumentará a dos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$2.000.000) en el cuarto año.
4. La inversión deberá materializarse dentro de los primeros años del proyecto, de acuerdo con los compromisos que se asuman en el respectivo contrato de admisión.
5. Como mínimo un ochenta por ciento (80%) de las ventas de la empresa deben estar destinadas a los mercados externos.
6. Asumir la obligación de cumplir con compromisos cuantificables en materia de generación de determinado número y tipo de empleos, incorporación de

tecnologías avanzadas, encadenamiento con la industria nacional, permanencia en la zona, producción limpia y preservando entre otros, aspectos económicos, sociales y culturales de la zona, según las características del proyecto.

7. El Gobierno Nacional está facultado para revisar y ajustar los parámetros de acceso, con el propósito de garantizar el cumplimiento del objeto y la finalidad de las zonas Especiales Económicas de Exportación.

**B.** Las personas jurídicas que deseen adelantar proyectos de formación de recurso y potencial humano especializado, de infraestructura urbana, sistemas viales, redes de servicios públicos y en general instalaciones para garantizar los diferentes modos de transporte, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Descripción del proyecto que facilite la instalación de nuevas empresas que cumplan la finalidad de las zonas económicas especiales de exportación determinada en el artículo 4. de esta ley.

2. Estudio de factibilidad técnica, financiera y económica del proyecto, en el que se demuestra la solidez del mismo.

3. Determinación de la composición o posible composición de la sociedad.

4. Obtener en caso de ser necesario y dependiendo del proyecto, obra o actividad de que trate, la Licencia Ambiental respectiva y/o el instrumento administrativo ambiental que corresponda de acuerdo con lo establecido en la normatividad ambiental vigente.

La calificación de los proyectos anteriormente mencionados, estará a cargo de un Comité compuesto por el Ministerio de Comercio Exterior, el Departamento Nacional de Planeación y el Alcalde del municipio correspondiente. Cuando se trate de Proyectos que utilicen materias primas agropecuarias, el Comité también estará integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Artículo 11. Articulación de los niveles nacional, departamental y municipal.** La Nación, los departamentos y los municipios, a través de las autoridades competentes, definirán mediante acuerdos interinstitucionales los compromisos que asumirán en relación con la generación de condiciones necesarias y adecuadas para el funcionamiento eficiente de las zonas especiales económicas de exportación. Los acuerdos podrán ser diferentes en cada caso en razón de las características específicas de cada municipio. Los términos de los acuerdos institucionales correspondientes serán anexados al contrato de admisión a la respectiva zona. Cada una de las entidades territoriales, a través de las autoridades competentes, expedirá los actos administrativos unilaterales en los cuales se exprese su voluntad de cumplir cada uno de los compromisos adquiridos, así como los medios y plazos para hacerlo.

**Artículo 14. Duración.** El régimen especial de las zonas especiales económicas de exportación será de cincuenta años, al cabo de los cuales podrá ser prolongado mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional. La prolongación de su vigencia estará sujeta a una evaluación previa de que la zona respectiva está cumpliendo con los objetivos para la cual fue creada. Corresponde al Ministerio de Comercio Exterior, directamente o por intermedio de un particular contratado para tal fin, efectuar la evaluación y preparar el informe correspondiente dirigido al Presidente de la República.

**Artículo 16. Régimen fiscal.**

**A.** Los proyectos industriales que sean calificados como elegibles en las Zonas Especiales Económicas de Exportación, tendrán un tratamiento equivalente al de los usuarios industriales de bienes o de servicios, de las Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios y por ende gozarán, entre otros, de los siguientes incentivos:

**1.** En materia tributaria, constituirá renta exenta del impuesto sobre la renta y complementarios, la parte proporcional de los ingresos obtenidos por ventas a mercados externos Los pagos, abonos en cuenta y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos efectuados por las sociedades comerciales, no están sometidos a retención en la fuente ni causan impuesto sobre la renta y de remesas, siempre y cuando dichos pagos estén directa y exclusivamente vinculados a las actividades industriales que desarrollen las sociedades constituidas para la ejecución de los proyectos.

**2.** En materia aduanera, se aplicará la normatividad especial establecida para los usuarios industriales de bienes y de servicios de zona franca, respetando y cumpliendo lo relacionado con los compromisos que se asuman en el marco del Acuerdo de Cartagena, en especial los orientados a dar aplicación a la Política Agropecuaria Común Andina (PACA).

**Parágrafo.** Se entiende por proyectos industriales, aquellas actividades destinadas a fabricar, producir, transformar o ensamblar bienes para su venta, así como la prestación de servicios.

**B.** Los proyectos de infraestructura que sean calificados como elegibles en las Zonas Especiales Económicas de Exportación, estarán exentos del impuesto de renta y complementarios, correspondientes a los ingresos que obtengan en desarrollo de las actividades que se les autorizó ejercer dentro de la respectiva Zona.

**Artículo 18.** Las importaciones de mercancías a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure salvo lo dispuesto en el parágrafo 2o. de este artículo, estarán sujetas únicamente al pago de un Impuesto de Ingreso a la mercancía, el cual será percibido, administrado y controlado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El valor de los recaudos nacionales será cedido por la Nación al Departamento de La Guajira, el cual será destinado exclusivamente a obras de inversión social dentro de su territorio. La tarifa del impuesto de que trata el presente artículo será del cuatro por ciento (4%).

**Parágrafo 2.** El Impuesto de Ingreso a la mercancía señalado en este artículo, se causará sin perjuicio de la aplicación del impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 o en las normas que lo adicionen o modifiquen, el cual deberá ser cancelado en puerto sobre los productos gravados que se vayan a introducir a la Zona de Régimen Aduanero Especial Maicao, Uribia y Manaure al resto del territorio nacional. El departamento ejercerá el respectivo control. Los productos extranjeros gravados con el impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 y que se introduzcan a la Zona Aduanera Especial Maicao, Uribia y Manaure para ser destinados a terceros países no generarán dicho tributo.

**Artículo 20.** Se exceptúan del impuesto de ingreso a la mercancía, las importaciones para uso exclusivo en la Zona, de bienes de capital, maquinaria, equipos y sus partes destinados a la construcción de obras públicas de infraestructura, obras para el desarrollo económico y social, así como los bienes

	<p>de capital destinados al establecimiento de nuevas industrias o al ensanche de las existentes en la Zona.</p> <p>Para el efecto, quienes pretendan importar las mercancías a que se refiere el presente artículo, deberán inscribirse ante la administración aduanera de la jurisdicción de la Zona de Régimen Aduanero Especial Maicao, Uribia y Manaure y constituir una garantía que asegure que los bienes de capital, maquinaria, equipos y sus partes serán destinados exclusivamente a los fines señalados en el inciso anterior, en los términos y condiciones que fije el Gobierno Nacional para su importación.</p> <p><b>Artículo 23.</b> La introducción de mercancías provenientes de la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure, al resto del territorio nacional, causará tributos aduaneros. Al liquidar los tributos, se descontará del porcentaje del impuesto sobre las ventas que se cause por la operación respectiva, el porcentaje del impuesto de ingreso a la mercancía que se haya cancelado en la importación de dicho bien a la Zona, salvo que el impuesto sobre las ventas haya sido objeto de devolución.</p> <p>Para los comerciantes domiciliados en el resto del territorio nacional que hayan adquirido mercancías conforme en la presente ley, el descuento del impuesto sobre las ventas que proceda conforme al Estatuto Tributario se realizará por el valor total del IVA causado en la operación.</p> <p><b>Artículo 25.</b> La salida de mercancías extranjeras de la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure con destino a otros países, no generará la devolución del impuesto de ingreso a la mercancía causado por su importación.</p> <p><b>Artículo 26.</b> La tarifa del impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 para productos nacionales que ingresen al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, será del diez por ciento (10%).</p> <p><b>Artículo 27.</b> Las sociedades comerciales domiciliadas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que cumplan con los requisitos establecidos en el capítulo primero, excepto los contenidos en el literal A numerales 1, 3 y 5 del artículo 7o. de la presente ley y suscriban el respectivo contrato de admisión, tendrán un tratamiento equivalente al de los proyectos industriales calificados como elegibles dentro de las Zonas Especiales Económicas de Exportación. El gobierno reglamentará lo pertinente. (Documento 13)</p>
<p>Ley No. 681 del 9 de agosto de 2001.</p>	<p><b>Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> 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.</p> <p>En desarrollo de esta función, Ecopetrol se encargará de la distribución de</p>

	<p>combustibles en los territorios determinados, bien sea importando combustibles del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia.</p> <p>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. (Documento 14)</p>
Ley 843 del 16 de octubre de 2003	<p><b>Por medio de la cual se modifica el artículo 9 de la Ley 191 de 1995 y se dictan otras disposiciones para el aprovechamiento de áreas especiales ubicadas en zonas de frontera.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> El artículo 9 de la Ley 191 de 1995 quedará así: «Las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales no podrán ser objeto de sustracciones. En las áreas de reserva forestal nacional y otras reservas naturales ubicadas en las zonas de frontera se aplicará la normatividad ambiental vigente, así como también la normatividad específica para la protección de las comunidades indígenas y negras.</p> <p>En las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en zonas de frontera, se desarrollará con la participación de las autoridades y comunidades indígenas y negras involucradas, modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados y se establecerán programas de crédito, fomento y capacitación para el efecto. (Documento15)</p>

## C.2. No Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ley No. 10 del 17 de junio de 1983	<p><b>Por la cual se provee al Gobierno de instrumentos para el manejo de la política de fronteras.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> De conformidad con el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución, revístase al Presidente de la República, de facultades extraordinarias por el término de seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para lo siguiente:</p> <p><b>a)</b> Definir para efectos territoriales, administrativos y de planificación y desarrollo económico y social, lo que debe entenderse por zonas fronterizas.</p> <p><b>b)</b> Crear en las zonas fronterizas que considere necesario, corporaciones autónomas de desarrollo regional; fijar sus respectivas jurisdicciones territoriales y funciones; proveerlas de ingresos ordinarios permanentes a través del establecimiento gradual o progresivo de sobretasas hasta del dos por mil al impuesto predial aplicable a los bienes de inmuebles ubicados dentro sus propias jurisdicciones; asignarles recursos de origen nacional, como las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales dentro de cada una de</p>

esas zonas y dotarlas de la facultad de imponer y administrar el sistema de valorización para mantener la capacidad de inversión de dichas instituciones y modificar la organización, objetivos y jurisdicción de las corporaciones actualmente existentes. Así como los tributos vigentes que las favorecen.

**c)** Dictar el régimen especial de estímulos e incentivos de orden fiscal, tributario de fomento, crediticio, así como de comercialización y producción que contribuya al desarrollo y progreso de las zonas fronterizas del país.

**d)** Ampliar la amnistía patrimonial de que tratan los decretos 3747 de 1982 y 236 de 1983 para inversiones en las zonas de frontera.

**Artículo 2.** Para el estudio y formulación de recomendaciones durante el ejercicio de las facultades otorgadas por la presente ley, crease una Comisión Asesora del Gobierno, integrada por:

El Ministro de Gobierno o su delegado. Quien la presidirá.

El Ministro de Agricultura o su delegado.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado.

El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.

El Jefe de Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

El Jefe del Departamento Administrativo de Intendencia y Comisarías (DAINCO), o su delegado.

Un delegado del Presidente de la Republica con su respectivo suplente.

Tres (3) Senadores de la Republica, designados por la Mesa Directiva del Senado, con sus respectivos suplentes. Uno de los Senadores Designados será de la circunscripción electoral que represente la mayoría de los Territorios Nacionales fronterizos.

Tres representantes a la Cámara, designados por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, con sus respectivos suplentes. Uno de los Representantes designados será de la circunscripción electoral que represente la mayoría de los Territorios Nacionales fronterizos.

Un (1) Delegado designado por la Junta Directiva Nacional de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), con su respectivo suplente.

Un (1) Delegado designado por la Junta Directiva de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECAMARAS), con su respectivo suplente.

El Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) o su delegado.

El Presidente de la Asociación Nacional de Industrias (ANDI), o su delegado.

El Gerente de la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN), o su delegado.

**Parágrafo.** La Secretaria Técnica de la Comisión Asesora estará a cargo del Jefe de la División Especial de Corporación del Departamento Nacional de Planeación.

La Comisión Asesora establecerá su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de consulta de la opinión de los sectores productivos, agropecuarios, agroindustrial, comerciales y de servicios de las zonas fronterizas.

El Gobierno Nacional queda facultado para proveer los recursos que demande el funcionamiento de la comisión.

	<p>En la conformación de la Comisión Asesora, se buscara que estén representadas cada una de las fronteras del país.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Facultase al Presidente de la Republica para crear una Secretaria adscrita a la Presidencia, la cual se encargara de establecer el marco rector de la política social, económica, agropecuaria e industrial en zonas de frontera internacional; de coordinar la ejecución de los programas de desarrollo que adelante el Gobierno Nacional en dichas zonas y de promover conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, convenios con los países limítrofes para el manejo de las cuencas internacionales, recursos naturales y protección del medio ambiente.</p> <p>El Presidente de la Republica asignara a la Secretaria de Asuntos Fronterizos las demás funciones que el Gobierno nacional considere necesarias para un desarrollo integral de las áreas de frontera y la dotara de recursos.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Estas facultades se ejercerán en armonía con los tratados y convenciones internacionales vigentes en materia de integración y zonas fronterizas y con las disposiciones de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, el Acuerdo de Cartagena y demás acuerdos de carácter binacional.</p> <p><b>Artículo 5.</b> El Gobierno Nacional queda facultado para realizar las operaciones presupuestales y de créditos y contracréditos necesarios para dar cumplimiento a la presente ley. (Documento 16)</p>
<p>Ley No. 191 del 23 de junio de 1995</p>	<p><b>Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.</b></p> <p><b>Artículo 9.</b> Las áreas de parques y reservas naturales, forestales y otras especiales ubicadas en las Zonas de Frontera no podrán ser objeto de sustracciones parciales.</p> <p>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.</p> <p><b>Artículo 19.</b> 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.</p>

	<p>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. (Documento 17)</p>
<p>Ley No. 488 del 24 de diciembre de 1998</p>	<p><b>Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.</b></p> <p><b>Artículo 100. Gasolina en zonas fronterizas.</b> &lt;Artículo derogado por el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 681 de 2001. Parágrafo declarado inexecutable, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-269-00 del 8 de marzo de 2000, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis &gt;.</p> <p>Gasolina en zonas fronterizas. Los gobernadores de los departamentos fronterizos, previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía podrán celebrar contratos de concesión con Ecopetrol, que tengan por objeto la distribución de combustibles derivados del petróleo, importados del país vecino, para consumo en las zonas de fronteras y unidades especiales de desarrollo fronterizo que sean determinadas por decreto expedido por el Gobierno Nacional.</p> <p>Los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las especificaciones de calidad establecidas por la autoridad competente y estarán exentas de aranceles e impuestos de importación, valor agregado IVA y el impuesto global de la gasolina.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional reglamentará la materia antes de noventa (90) días. (Documento 18)</p>
<p>Ley No. 677 del 3 de agosto de 2001</p>	<p><b>Por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales.</b></p> <p><b>Artículo 1. Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional podrá extender los beneficios de las Zonas Especiales Económicas de Exportación a otros municipios fronterizos. (Documento19)</p>

## D. Decretos

### D.1. Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Decreto No. 1457 del 5 de junio de</p>	<p><b>Por medio del cual se otorga un tratamiento preferencial aduanero y cambiario a los municipios de Maicao, Uribia y Manaure en la Guajira, Tumaco en Nariño, y a la Región de Urabá compuesta por los municipios de Arboletes, San Juan de Urabá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Turbo,</b></p>

1991	<p><b>Apartadó, Carepa, Chigorodo, Mutatá, Acandi y Unguía.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Los Municipios de Maicao, Uribia y Manaure en la Guajira, Tumaco en Nariño, y la Región de Urabá compuesta por los Municipios de Arboletes, San Juan de Urabá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Acandi y Unguía, gozarán de un tratamiento cambiario aduanero y de comercio exterior preferencial, sujetos a los controles que garanticen la correcta aplicación de este régimen de excepción, con el fin de promover las exportaciones, generar empleo, divisas y servir de polos de desarrollo de la región donde se establezcan.</p> <p>Estos municipios se considerarán municipios exportadores y de comercialización internacional y beneficiarán a las empresas localizadas en su territorio de las ventajas tributarias concedidas a las sociedades exportadoras y de comercialización internacional.</p> <p><b>Artículo 2.</b> A los municipios considerados como exportadores o de comercialización internacional, relacionados en el artículo 1° de este Decreto podrán ingresar y circular libremente toda clase de bienes y prestarse toda clase de servicios nacionales y extranjeros, exceptuando aquellos de restringida o prohibida circulación, sin el trámite de la declaración del régimen correspondiente, y en consecuencia, sólo serán gravados con los impuestos respectivos, al momento de la internación a que se refiere el artículo siguiente.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Los comerciantes, los importadores, y los establecimientos de comercio establecidos en estas zonas, registrados en la Cámara de Comercio respectiva, gozarán de los beneficios otorgados en el presente Decreto. (Documento 20)</p>
Decreto No. 1654 del 27 de junio de 1991	<p><b>Por el cual se dictan normas de control para las zonas especiales de libre comercio de que trata el Decreto 1457 de 1991.</b></p> <p><b>Artículo 3.</b> A los municipios de que trata el artículo 1° del Decreto 1457 de 1991, podrán ingresar del exterior, libre de impuestos y derechos, los productos básicos para el consumo dentro de tales municipios, que sean ingresados por personas naturales, siempre y cuando tales mercancías se encuentren dentro de la lista y de los cupos que para tal efecto señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Documento 21)</p>
Decreto No. 612 del 9 de abril de 1992	<p><b>Por el cual se dictan normas sobre las zonas de frontera.</b></p> <p><b>Artículo 4.</b> El Gobierno Nacional y los organismos competentes del orden central y descentralizado tomarán las medidas conducentes al cumplimiento de los estímulos e incentivos consagrados para las zonas de frontera en la ley, que no contravengan la Constitución Política.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Las Zonas de Frontera que se declaren buscarán obtener entre otros: La cabal satisfacción de las demandas de la población asentada en la zona, relacionadas con la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el</p>

	<p>consumo de bienes y servicios.  La prestación de servicios públicos financieros, de información, asistencia técnica y de asesoría, necesarios para el mejor desarrollo de las actividades de la zona.  La solución de problemas relacionados con la construcción y el mantenimiento de la infraestructura económica y social de la zona.  El fortalecimiento de la capacitación y el desarrollo de la tecnología.  La realización de cualquier actividad económica, especialmente si está orientada a la integración con la zona de frontera del país colindante.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Serán Zonas de Integración Fronteriza, ZIF, aquellas áreas formadas por una o más Zonas de Frontera de Colombia con las de los países colindantes, que se establezcan mediante acuerdos con dichos países. Los acuerdos buscarán en lo pertinente el otorgamiento de recíprocas facilidades en procura de legitimar procesos de acercamiento y relaciones de intercambio, propendiendo por la integración económica de la zona y el bienestar de sus habitantes.  <i>(Documento 22)</i></p>
<p>Decreto No. 1595 del 20 de septiembre de 1995</p>	<p><b>Por el cual se reglamenta la devolución del Impuesto sobre las Ventas por adquisiciones de visitantes extranjeros en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Los visitantes extranjeros no residentes en Colombia, tienen derecho a la devolución del Impuesto sobre las Ventas generado por la adquisición de bienes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, siempre que éstos se retiren definitivamente del territorio nacional.</p> <p><b>Artículo 2.</b> La compra de bienes que otorga derecho a la devolución, debe hacerse a comerciantes inscritos en el régimen común del Impuesto sobre las Ventas y en establecimientos comerciales ubicados en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, que se encuentren debidamente registrados en la Cámara de Comercio.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Para los efectos de lo previsto en este Decreto, los comerciantes en la facturación correspondiente, deberán identificar al adquirente extranjero por su nombre y pasaporte o documento de identificación y la dirección de su domicilio en el exterior. Así mismo, deberán discriminar el Impuesto sobre las Ventas generado en la respectiva transacción.</p> <p><b>Artículo 6.</b> La devolución del impuesto sobre las ventas prevista en este Decreto, se efectuará dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de presentación de la respectiva solicitud, previas las verificaciones a que hubiere lugar.  <i>(Documento 23)</i></p>
<p>Decreto No. 1814 del 26 de octubre de 1995</p>	<p><b>Por el cual se determinan las Zonas de Frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Para los efectos de la Ley 191 de 1995, son Zonas de Frontera los siguientes municipios y corregimientos:  <b>1.</b> En el Departamento del Amazonas: los Municipios de Leticia y Puerto Nariño y</p>

	<p>los Corregimientos de la Pedrera, Tarapacá, Puerto Arica, El Encanto y Puerto Alegría.</p> <p><b>2.</b> En el Departamento de Arauca: los Municipios de Arauca, Saravena, Arauquita y Fortul.</p> <p><b>3.</b> En el Departamento de Boyacá: el Municipio de Cubará.</p> <p><b>4.</b> En el Departamento del Cesar: los Municipios de Valledupar, Manaure, Cesar, La Paz, San Diego, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Curumaní.</p> <p><b>5.</b> En el Departamento del Chocó: los Municipios de Acandí, Ungía y Juradó.</p> <p><b>6.</b> En el Departamento de la Guajira: los Municipios de Riohacha, Manaure, Uribia, Maicao, Barrancas, Fonseca, San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva, Urumita y Hato Nuevo.</p> <p><b>7.</b> En el Departamento del Guainía: el Municipio de Puerto Inírida y los Corregimientos de San Felipe, La Guadalupe, Cacagual y Puerto Colombia.</p> <p><b>8.</b> En el Departamento de Nariño: los Municipios de Pasto, Ipiales, Aldana, Guachucal, Carlosama, Cumbal, Ricaurte, Tumaco.</p> <p><b>9.</b> En el Departamento de Norte de Santander: el área metropolitana de Cúcuta, Tibú, Puerto Santander, Ragonvalía, Herrán, Toledo, Pamplona, Pamplonita, Chinácota, Durama.</p> <p><b>10.</b> En el Departamento del Putumayo: los Municipios de Puerto Asís, Puerto Leguizamó, La Dorada-San Miguel, La Hormiga o Valle del Guamuez.</p> <p><b>11.</b> En el Departamento del Vaupés: el Municipio de Mitú y el Corregimiento de Yavaraté.</p> <p><b>12.</b> En el Departamento del Vichada: el Municipio de Puerto Carreño.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Para los efectos de la Ley 191 de 1995, se establecen como Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo:</p> <p><b>1.</b> En el Departamento del Amazonas: los Municipios de Leticia y Puerto Nariño y el Corregimiento de Tarapacá.</p> <p><b>2.</b> En el Departamento de Arauca: los Municipios de Arauca y Arauquita.</p> <p><b>3.</b> En el Departamento de Boyacá: el Municipio de Cubará.</p> <p><b>4.</b> En el Departamento del Cesar: los Municipios de Valledupar, Manaure y Curumaní.</p> <p><b>5.</b> En el Departamento del Chocó: los Municipios de Acandí y Juradó.</p> <p><b>6.</b> En el Departamento de la Guajira: los Municipios de Riohacha, Maicao y El Molino.</p> <p><b>7.</b> En el Departamento del Guainía: el Municipio de Puerto Inírida.</p> <p><b>8.</b> En el Departamento de Nariño: los Municipios de Pasto, Ipiales y Carlosama.</p> <p><b>9.</b> En el Departamento de Norte de Santander: los Municipios de Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, San Cayetano, El Zulia y Puerto Santander.</p> <p><b>10.</b> En el Departamento del Putumayo: los Municipios de Puerto Asís, Puerto Leguizamó y La Hormiga o Valle del Guamuez.</p> <p><b>11.</b> En el Departamento del Vaupés: el Municipio de Mitú.</p> <p><i>(Documento 24)</i></p>
Decreto No. 2036 del 24 de noviembre de 1995	<p><b>Por el cual se determinan unas zonas de frontera.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Para los efectos de la Ley 191 de 1995, se consideran zonas de frontera, además de las establecidas en el Decreto 1814 del 26 de octubre de 1995, los siguientes municipios y corregimientos:</p> <p><b>1.</b> En el Departamento de Nariño, el Municipio de Túquerres.</p> <p><b>2.</b> En el Departamento de Norte de Santander los municipios de Ocaña,</p>

	<p>Bochalema, El Carmen, Convención y Teorama.</p> <p><b>3.</b> En el Departamento de Vaupés, el Municipio de Taraira y el corregimiento de Pacoa.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Para los efectos de la Ley 191 de 1995, se consideran como Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, además de las establecidas en el Decreto 1814 del 26 de octubre de 1995, los siguientes municipios: Ocaña y Pamplona, en el Departamento de Norte de Santander. (Documento 25)</p>
Decreto No. 150 del 19 de enero de 1996	<p><b>Por el cual se incluye un municipio en una Zona de Frontera y se determina una Unidad de Desarrollo Fronterizo en dicha Zona.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Para los efectos de la Ley 191 de 1995, se considera como parte de la Zona de Fronteras del Departamento del Cesar el municipio de Aguachica.</p> <p><b>Artículo 2.</b> El municipio de Aguachica, además de los municipios del Departamento del Cesar contemplados en el numeral cuarto del artículo segundo del Decreto 1814 de 1995, será considerado como Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo y, en consecuencia, gozará de los beneficios consagrados para estas Unidades en Ley 191 de 1995. (Documento 26)</p>
Decreto No. 896 del 21 de mayo de 1996	<p><b>Por el cual se determina una zona de frontera.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Para los efectos de la Ley 191 de 1995, se determina Zona de Frontera, además de las establecidas en los Decretos 1814 y 2036 de 1995 y 150 de 1996, el Municipio de Cumaribo, ubicado en el Departamento del Vichada. (Documento 27)</p>
Decreto No. 930 del 24 de mayo de 1996	<p><b>Por la cual se determinan una Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo y una Zona de Frontera, y se deroga el Decreto número 896 de 1996.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Para los efectos de la Ley 191 de 1995, se determina como Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, el Municipio de Agustín Codazzi, ubicado en el Departamento del Cesar, y como Zona de Frontera, el Corregimiento de Cumaribo, ubicado en el Departamento del Vichada, además de las establecidas en los Decretos 1814 y 2036 de 1995 y 150 de 1996. (Documento 28)</p>
Decreto No. 1224 del 16 de junio de 1996	<p><b>Por medio del cual se reglamenta el artículo 19 de la Ley 191 de 1995 en cuanto a la calidad de los combustibles.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Los combustibles que se distribuyan en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, no tendrán las restricciones de contenido señaladas por el artículo 40 del Decreto 948 de 1995 y demás normas concordantes. (Documento 29)</p>

<p>Decreto No. 1244 del 17 de junio de 1996</p>	<p><b>Por el cual se reglamentan las condiciones para la exención del pago de los gravámenes arancelarios en la importación de bienes de capital con destino a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.</b></p> <p><b>Artículo 1. Ámbito de aplicación.</b> Sin perjuicio de los tratados internacionales vigentes suscritos por Colombia, el presente decreto se aplicará a las empresas de los sectores primario, manufacturero y de prestación de servicios de salud, transporte, ingeniería, hotelería, turismo, educación y tecnología que se establezcan dentro de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y a las ya establecidas en estas Unidades, que realicen ampliaciones significativas.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Para los efectos de los beneficios previstos en este decreto, se entiende por nuevas empresas las constituidas en el período comprendido entre el veintitrés (23) de junio de 1995 y el veintitrés (23) de junio del año 2000.</p> <p><b>Artículo 2. Exenciones en materia arancelaria.</b> Hasta el 23 de junio del año 2000 estarán exentas de gravámenes arancelarios las importaciones de bienes de capital no producidos en la subregión andina para los sectores primario, manufacturero, de prestación de servicios de salud, transporte, ingeniería, hotelería, turismo, educación y tecnología, que se destinen a la instalación de nuevas empresas y a realizar ampliaciones significativas en empresas ya establecidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, de conformidad con lo previsto en el artículo anterior.</p> <p><b>Artículo 6. Importación de los bienes de capital.</b> La importación de los bienes de capital a que se refiere el artículo 23 de la Ley 191 de 1995, deberá efectuarse por la modalidad de importación con franquicia prevista en el artículo 35 del Decreto 1909 de 1992.</p> <p><b>Artículo 7. Ingreso de los bienes al resto del territorio nacional.</b> Para el ingreso de los bienes de capital desde las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo al resto del territorio nacional, se deberá modificar la declaración de importación, cancelando los gravámenes arancelarios exonerados, liquidados sobre el valor aduanero de la mercancía, determinado conforme a las normas que rijan la materia, y teniendo en cuenta las tarifas y tasa de cambio vigentes al momento de presentación de la modificación. (Documento 30)</p>
<p>Decreto No. 1816 del 8 de octubre de 1996.</p>	<p><b>Por medio del cual se establece el Fondo Económico para la modernización de las Zonas de Frontera.</b></p> <p><b>Artículo 1. Definición.</b> El Fondo Económico para la Modernización de las Zonas de Frontera, es una cuenta especial de manejo, sin personería jurídica dentro de la estructura administrativa de la Consejería Presidencial de Fronteras, tendiente a impulsar la modernización de las Zonas de Frontera.</p> <p><b>Artículo 2. Objetivos generales.</b> Los objetivos generales del Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Fronteras son los siguientes: a) Fomentar el desarrollo de los regímenes de inversión extranjera, de importación de bienes de capital, de cambios fronterizos, de sistemas de financiación para industrial nuevas, de reconversión industrial y empresarial, de construcción de parques industriales, de procesos de maquila, de los puertos</p>

	<p>terrestres, fluviales y marítimos que faciliten el incremento de los niveles de inversión privada tanto extranjera como nacional, para acelerar el crecimiento y el desarrollo económico y social de las Zonas de Frontera;</p> <p><b>b)</b> Alentar los esfuerzos regionales en la definición e implementación de estrategias de desarrollo, basadas en políticas económicas sólidas que promuevan un incremento de la inversión privada y de la actividad comercial, ya que dichas políticas aumentarían las oportunidades de empleo y fomentarían las actividades de las pequeñas y medianas empresas, contribuyendo así a mejorar la distribución del ingreso, el nivel de vida de sus habitantes y demás actividades para el cumplimiento del artículo 2º de la Ley 191 de 1995;</p> <p><b>c)</b> Apoyar a las comunidades indígenas y negras de las Zonas de Frontera para que adelanten programas orientados a proteger y desarrollar el patrimonio cultural de las comunidades locales y el desarrollo de procesos productivos;</p> <p><b>d)</b> A través del DRI y del INPA se apoyarán las iniciativas presentadas por las formas asociativas de cooperativas, pequeños productores, microempresarios, comunidades indígenas, comunidades negras y unidades familiares referentes al fomento de las actividades de desarrollo productivo, artesanal, pesquero, agropecuario, investigación y desarrollo de tecnologías propias o transferencias de tecnologías apropiadas para su desarrollo socioeconómico y para el aprovechamiento de los recursos naturales.</p> <p><b>Artículo 3. Recursos del Fondo.</b> El Gobierno Nacional anualmente con recursos del Presupuesto Nacional destinara el aporte que considere necesario tratándose de un Régimen Especial, al Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera, mas los aportes y contraprestaciones que reciba de las Zonas de Frontera y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, donaciones y demás recursos que se reciban a cualquier título, con los cuales atenderá en forma equitativa y eficiente las operaciones que están definidas en el artículo 2º del presente decreto.</p> <p><b>Artículo 5. Operaciones del Fondo.</b> Las operaciones del Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera se administraran a través de tres facilidades así:</p> <p><b>a)</b> Facilidad de recursos humanos.  <b>b)</b> Facilidad de cooperación técnica.  <b>c)</b> Facilidad de promoción de la pequeña y mediana empresa.</p> <p><b>Artículo 7. Administración.</b> El Fondo Económico de Modernización de fronteras, estará a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el cual podrá delegar en el Consejero Presidencial de Fronteras la competencia para celebrar contratos y la ordenación del gasto, de acuerdo con la normatividad vigente.  <i>(Documento 31)</i></p>
<p>Decreto 2554 del 16 de octubre de 1997</p>	<p><b>Por el cual se establece un tratamiento preferencial aduanero para los municipios de Puerto Carreño e Inírida.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> El Régimen Aduanero Especial establecido en este decreto se aplicará exclusivamente a las mercancías que se importen a los municipios de Puerto Carreño en el departamento de Vichada e Inírida en el departamento de Guainía.</p>

	<p><b>Artículo 4.</b> Las mercancías importadas a las zonas enunciadas en el artículo 1º del presente decreto, no requerirán registro de importación; sin embargo, se mantienen las restricciones frente a mercancías, que requieran Certificados de Sanidad.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Las importaciones que se realicen a las Zonas de Tratamiento Aduanero Preferencial, sólo pagarán el impuesto a las ventas sobre su valor aduanero, previa presentación de la declaración correspondiente y demás trámites del proceso de importación. Una vez obtenido el levante respectivo, tendrán libre disposición en dichas zonas.</p> <p><b>Artículo 7.</b> La importación de mercancías a los municipios de Puerto Carreño en el departamento de Vichada e Inírida en el departamento de Guainía, no genera gravámenes arancelarios ni derechos de aduana, siempre que se destinen al consumo dentro de la zona y al desarrollo de la misma y no sean objeto de internación al resto del territorio nacional.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Se entenderá que las mercancías importadas al amparo del Régimen Aduanero Especial se consumen dentro de la zona, cuando son vendidas para el consumo interno a los domiciliados en los municipios señalados por este decreto o a los turistas para ser consumidas dentro de la zona excluyendo su comercialización posterior.</p> <p>Para efectos de este decreto, también se considerarán como ventas para el consumo interno los retiros para el consumo propio del importador.</p> <p>Las ventas para consumo interno de mercancías importadas o nacionales están gravadas con el impuesto sobre las ventas en los términos previstos en el Estatuto Tributario.</p> <p><b>Artículo 9.</b> La introducción al resto del territorio nacional de mercancías importadas a las Zonas de Régimen Aduanero Especial al amparo del beneficio establecido en el presente decreto, generará el gravamen arancelario y la diferencia del impuesto sobre las ventas causando por la importación. Además deberán cumplirse con todos los requisitos para la importación ordinaria de la mercancía. (Documento 32)</p>
Decreto 2561 del 17 de octubre de 1997	<p><b>Por el cual se incluyen unos municipios como unidades especiales de desarrollo fronterizo.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Para los efectos de la Ley 191 de 1995, se consideran como unidades especiales de desarrollo fronterizo, además de las establecidas por los Decretos 1814 y 2036 de 1995, 150 y 930 de 1996, los municipios de Túquerres, Cumbal y Tumaco ubicados en el departamento de Nariño. (Documento 33)</p>
Decreto 2680 del 5 de noviembre	<p><b>Por el cual se deroga el Decreto número 2560 del 17 de octubre de 1997.</b></p> <p><b>Considerando:</b> Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2560 del 17 de octubre de 1997, mediante el cual se establecen las condiciones, términos y</p>

de 1997	<p>requisitos para autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores que se encuentren en los departamentos que tienen Zona de Frontera.</p> <p><b>Artículo 1.</b> Derógase el Decreto número 2560 del 17 de octubre de 1997 por medio del cual se establecen las condiciones, términos y requisitos para autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores en los departamentos que tienen Zona de Frontera y se reglamenta el procedimiento respectivo. (Documento 34)</p>
Decreto 1182 del 29 de junio de 1999	<p><b>Por el cual se modifica la estructura orgánica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Suprímase en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la Consejería Presidencial de Fronteras de que trata el artículo 40 de la Ley 191 de 1995.</p> <p><b>Parágrafo.</b> 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. (Documento 35)</p>
Decreto 569 del 2 de abril de 2001	<p><b>Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.</b></p> <p><b>Artículo 1. De la creación de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.</b> Créase la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo para la coordinación y orientación superior del manejo y ejecución de la política de fronteras en todos aquellos aspectos que se relacionen con la promoción del desarrollo de las zonas de frontera y de su integración con los países vecinos en materias económica, social, normativa, cultural, ambiental, científica y de infraestructura, que atienda a las peculiares circunstancias que presentan dichas zonas.</p> <p><b>Artículo 2. De la composición de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.</b> La Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo será presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores y estará conformada por los Ministros del Interior, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, Comercio Exterior, Medio Ambiente, Transporte, Educación, Salud, Minas y Energía, y el Director del Departamento Nacional de Planeación.</p> <p><b>Artículo 3. Funciones de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.</b> Son funciones de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo:</p> <p><b>a)</b> Ejercer la coordinación, orientación superior y consolidación de la política de Estado relativa a la integración y el desarrollo fronterizo;</p> <p><b>b)</b> Formular el Programa Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo y en un Documento Conpes la anterior política;</p>

- c)** Analizar y presentar a consideración del Conpes un documento en el que se plasme la política de Estado relativa a la Integración y Desarrollo Fronterizo;
- d)** Promover la presentación al Congreso de la República de proyectos de ley que desarrollen los artículos 289 y 337 de la Constitución Política, y gestionar el desarrollo y aplicación de la Ley 191 de 1995;
- e)** Establecer y determinar las bases para asegurar la participación ciudadana, del sector privado y de las comunidades indígenas negras y raizales, en la definición y desarrollo de la política de fronteras;
- f)** Proponer las directrices y lineamientos de la política de fronteras en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes sectoriales y regionales, al igual que los planes, programas, proyectos y regímenes especiales que corresponda adelantar en las zonas fronterizas y en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo;
- g)** Evaluar periódicamente los avances del Programa Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo;
- h)** Promover y coordinar acciones para que las entidades públicas, privadas y de cooperación internacional, coadyuven la ejecución de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo;
- i)** Promover y coordinar, con las entidades de carácter nacional y regional, las estrategias, planes, programas y proyectos para el desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina;
- j)** Promover y coordinar las acciones requeridas para el cumplimiento de los compromisos emanados del Tratado de Cooperación Amazónica;
- k)** Promover y coordinar las acciones requeridas para el cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos bilaterales o multilaterales, suscritos en el marco de la Comunidad Andina y demás organismos e instancias internacionales en las cuales se logren propuestas relacionadas con la integración y el desarrollo fronterizo;
- l)** Recomendar la aplicación de regímenes especiales para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, que permitan fomentar la productividad y la competitividad en los sectores agropecuario, industrial, microempresarial y comercial. Dichos regímenes especiales deberán tener en cuenta para su aplicación las circunstancias particulares de cada región fronteriza;
- m)** Estudiar las recomendaciones emanadas de las Comisiones de Integración y Vecindad Fronteriza y cuando sea procedente, promover su cumplimiento;
- n)** Evaluar y proponer programas, proyectos y actividades que propicien, dentro del marco de la política de fronteras, la integración y la cooperación con los países vecinos;
- o)** Además de los informes sobre los asuntos relevantes que considere oportunos, la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo presentará al Presidente de la República un informe anual sobre el estado y avance de las políticas, planes, programas y proyectos de integración y desarrollo fronterizo;
- p)** Darse su propio reglamento;
- q)** Las demás que le sean asignadas.

**Artículo 4. De los planes y programas.** En concordancia con la coordinación, orientación superior y consolidación de la política de Estado relativa a la integración y al desarrollo fronterizo, las entidades competentes miembros de la Comisión Intersectorial ejecutarán las acciones superiores tendientes a la promoción de estrategias, planes, programas y proyectos de desarrollo social,

	<p>tecnológico, científico, cultural, de infraestructura y transporte, comercio, desarrollo sostenible, seguridad nacional, fortalecimiento comunitario y territorial, entre otras, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las zonas fronterizas.</p> <p><b>Artículo 5. De las sesiones de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.</b> La Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo deberá reunirse una vez cada trimestre, o de manera extraordinaria cuando las circunstancias así lo ameriten.</p> <p><b>Artículo 9. De la instancia de apoyo.</b> La Dirección de Desarrollo Territorial, del Departamento Nacional de Planeación, actuará como instancia de apoyo permanente de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.</p> <p><b>Artículo 12.</b> La Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo deberá articular las políticas de desarrollo regional fronterizo, de acuerdo con lo que se establezca en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y en coordinación con las entidades territoriales fronterizas. (Documento 36)</p>
<p>Decreto 2195 del 18 de octubre de 2001</p>	<p><b>Por el cual se reglamenta el artículo 1 de la Ley 681 del 9 de agosto de 2001 y se establecen otras disposiciones en materia de distribución de combustibles en Zona de Frontera.</b></p> <p><b>Artículo 1. Definiciones.</b> Para los efectos del presente Decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b>1. Combustibles líquidos derivados del petróleo.</b> Como combustibles líquidos derivados del petróleo se tendrán exclusivamente e Electrocombustible, el ACPM y la Gasolina Motor en los términos previstos en los artículos 2° y 3° de la Ley 681 de 2001.</p> <p><b>2. Gran distribuidor mayorista, distribuidor mayorista, gran consumidor, distribuidor minorista, planta de abastecimiento, transportador de combustibles.</b> Serán los definidos en los Decretos 283 de 1990, 300 de 1993 y 1521 de 1998, o las normas que los modifiquen, aclaren, adicionen o deroguen.</p> <p><b>3. Tercero.</b> Toda persona natural o jurídica, debidamente registrada y autorizada por el Ministerio de Minas y Energía que cuente con capacidad logística suficiente para importar y/o distribuir combustibles líquidos derivados del petróleo en un municipio ubicado en Zona de Frontera.</p> <p><b>4. Zonas de frontera.</b> Para efectos de las exenciones de los impuestos de arancel, IVA e Impuesto Global de que trata el párrafo cuarto del artículo primero de la Ley 681 de 2001, se entenderán por Zonas de Frontera a los municipios y corregimientos definidos en los Decretos 1814 de 1995, 2036 de 1995 y 930 de 1996, o las normas que los modifiquen, aclaren, adicionen o deroguen.</p> <p><b>Artículo 2. Distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en las Zonas de Frontera.</b> La función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo de que trata el artículo 1° de la Ley 681 de 2001, comprende las actividades de importación, transporte, almacenamiento, distribución (mayorista y minorista) y venta de los combustibles líquidos</p>

derivados del petróleo por parte de Ecopetrol en los municipios y corregimientos de Zona de Frontera. Ecopetrol podrá ejercer esta función directamente como gran distribuidor o distribuidor mayorista, o la podrá ceder o contratar, total o parcialmente, con los distribuidores mayoristas con capacidad logística, técnica o interés comercial para la distribución de combustibles, reconocidos y registrados como tales por el Ministerio de Minas y Energía, o con terceros previamente aprobados y registrados por el mismo.

La contratación o cesión de esta función por parte de Ecopetrol, se realizará teniendo en cuenta las condiciones propias de cada municipio y corregimiento de zona de frontera con sujeción al siguiente orden de prelación:

1. Plantas de abastecimiento de propiedad de Ecopetrol o distribuidores mayoristas ubicadas en el municipio y corregimiento en Zona de Frontera.
2. Las Plantas de Abastecimiento de propiedad de Ecopetrol o distribuidores mayoristas ubicadas en los municipios y departamentos vecinos al ubicado en la zona de frontera con posibilidades técnicas y económicas de abastecerlos.
3. Distribuidores Minoristas de combustibles ubicados en las Zonas de Frontera.
4. Los terceros previamente aprobados y registrados por el Ministerio de Minas y Energía. Parágrafo. Para el desarrollo de las actividades de importación de combustibles se deberá dar cumplimiento total a lo señalado para el efecto en la legislación aduanera, particularmente lo contemplado en el Decreto 2685 de 1999 y las normas que lo adicionen, modifiquen, aclaren o deroguen.

**Artículo 3.** Visto bueno del Ministerio de Minas y Energía. Para el otorgamiento del visto bueno de que trata el artículo 1° de la Ley 681 del 9 de agosto de 2001, Ecopetrol presentará ante el Ministerio de Minas y Energía, un plan de abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo para cada uno de los municipios y corregimientos de las Zona de Frontera, para lo cual podrá consultar a los distribuidores mayoristas, minoristas y/o terceros interesados, sin que ello implique que tales conceptos sean de obligatorio recibo. Este plan deberá consultar los cupos máximos de combustibles fijados para cada municipio por la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, y deberá contener de manera detallada las condiciones bajo las cuales Ecopetrol efectuará el abastecimiento de combustibles, en especial las siguientes:

1. Los lugares desde donde Ecopetrol abastecerá de combustibles a la zona de frontera, indicando la procedencia del producto (nacional o importado) y determinando las posibles rutas que se utilizarán hasta el sitio de entrega por parte de dicha entidad.
2. La cadena de distribución que va a utilizar para el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles.
3. Un estudio con la estimación de los costos para el cálculo del precio de los combustibles al usuario final.
4. Las condiciones óptimas para abastecer el municipio y corregimiento, atendiendo las consideraciones económicas y logísticas.

*(Documento 37)*

## D.2. No Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Decreto No. 3448 del 17 de diciembre de 1983	<p><b>Por el cual se establece un estatuto especial para las zonas fronterizas, se otorgan estímulos e incentivos para su desarrollo y se dictan otras disposiciones.</b></p> <p><b>Artículo 1. Definición.</b> Para efectos del presente decreto y en lo relacionado con los aspectos territoriales, administrativos y de planificación y desarrollo económico y social, adóptense las siguientes definiciones:</p> <p><b>a) Regiones Fronterizas:</b> Son regiones fronterizas aquellas áreas del territorio nacional colindantes con los límites de la República de Colombia en los términos del artículo 3º de la Constitución nacional , cuyas relaciones económicas y sociales con los países vecinos justifican programas especiales de desarrollo regional que impulsen su progreso y su adecuada incorporación a la economía del país y que faciliten la acción de mecanismos binacionales o multinacionales de cooperación y desarrollo fronterizo.</p> <p><b>b) Distritos Fronterizos:</b> Son distritos fronterizos los municipios, y además, en las Intendencias y Comisarías, los corregimientos, localizados en las regiones fronterizas, cuyas áreas son colindantes con los límites internacionales de Colombia y donde es evidente la influencia de las circunstancias económicas, sociales y políticas propias del fenómeno fronterizo.</p> <p><b>Artículo 2. Regiones Fronterizas.</b> En los términos del artículo anterior, son regiones fronterizas las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los municipios de Arboletes, Necoclí, San Pedro de Urabá, Turbo, Apartadó, Chigorodó y Mutatá, en el Departamento de Antioquia.</li> <li>2. El municipio de Curubá, en el departamento de Boyacá.</li> <li>3. El departamento del Cesar.</li> <li>4. Los municipios de Acandí, Ungía, Riosucio, Juradó y Bahía Solano en el departamento de Chocó.</li> <li>5. El departamento de la Guajira.</li> <li>6. El departamento de Nariño.</li> <li>7. El departamento de Norte de Santander.</li> <li>8. La intendencia de Arauca.</li> <li>9. La Intendencia de Putumayo.</li> <li>10. La intendencia de San Andrés y Providencia.</li> <li>11. La comisaría del Amazonas.</li> <li>12. La comisaría del Guanía.</li> <li>13. La comisaría del Vaupés.</li> <li>14. La comisaría del Vichada.</li> </ol> <p><b>Artículo 3. Distritos Fronterizos.</b> De conformidad con el presente decreto, son distritos fronterizos los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El municipio de Curubá, en el departamento de Boyacá.</li> <li>2. Lo municipios de Acandí y Juradó, en el departamento de Chocó.</li> <li>3. Los municipios de Maicao, Barrancas, Fonseca, San Juan del Cesar, Villanueva y Brumita, en el departamento de la Guajira.</li> <li>4. Los Municipios de Tumaco, Ricaute, Cumbal, Carlosama e Ipiales, en el departamento de Nariño.</li> </ol>

5. Los municipios de Tibú, Cúcuta, Pamplona, Villa del Rosario, Rangovalia y Herrán, en el departamento de Norte de Santander.
6. Los municipios de Arauca, Arauquita y Saravena, en la intendencia de Arauca.
7. Los municipios de Orito, Puerto Asís, Villagarzón y Puerto Leguizamo, en la Intendencia de Putumayo.
8. El archipiélago de San Andrés en la intendencia de San Andrés y Providencia.
9. El municipio de Leticia en la comisaría del Amazonas.
10. El municipio de Puerto Inírida en la comisaría del Guanía.
11. El municipio de Mitú en la comisaría del Vaupés.
12. El municipio de Puerto Carreño en la comisaría del Vichada.
13. En las intendencias y Comisarías, los corregimientos que colindan con la frontera Internacional del País.

**Artículo 5. Planeación.**

- a) Al elaborar su plan de desarrollo económico y social, las entidades territoriales respectivas darán prioridad a las regiones y distritos fronterizos, de acuerdo con las políticas que trace el Gobierno Nacional.
- b) Con base en los planes de desarrollo regional, el Departamento nacional de Planeación, y, en las áreas pertinentes, el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, elaborarán un plan general de desarrollo fronterizo que hará parte del plan nacional de desarrollo.

**Artículo 6. Estudios.** El Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, FONADE, dará prioridad a las entidades territoriales en el otorgamiento de los créditos requeridos por las Regiones y Distritos fronterizos para la elaboración de estudios y de planes de desarrollo y preinversión.

**Artículo 7. Inversión Pública.**

- a) En el proceso de elaboración del presupuesto nacional, el CONPES, determinará el porcentaje de la cuota de inversión que cada Ministerio y Departamento Administrativo deberá destinar para la realización de proyectos en las Regiones y Distritos fronterizos, de conformidad con el plan general de desarrollo fronterizo de que trata el artículo 5 del presente decreto. El total de la inversión destinada a las regiones fronterizas por el conjunto de los Ministerios y Departamentos Administrativos no podrá ser inferior al 10 % del presupuesto básico de inversión en cada vigencia fiscal.

**Artículo 8. Crédito y Financiamiento Externo e Interno.** La dotación de servicios públicos en las regiones fronterizas será considerado con prioridad en los programas de financiamiento de servicios con crédito externo y en el otorgamiento de crédito por el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

**Artículo 9. Condiciones especiales para el crédito de fomento.** A partir de la fecha de expedición del presente Decreto la Junta Monetaria establecerá mecanismos para la que las actividades económicas de las Regiones Fronterizas se beneficien con créditos de fomento a través de las diferentes líneas existentes y de las que en el futuro se creen.

**Artículo 10. Fomento de la investigación minera.** Crease una línea de crédito

de fomento con destino a la investigación de los recursos naturales en las regiones Fronterizas. El Gobierno Nacional señalara los recursos para esta línea y la junta Monetaria determinara sus características y los requisitos de colocación y acceso.

**Artículo 11. Proyectos de interés para el desarrollo del país.** Para efectos del artículo 15 de la ley 20 de 1979, declararse de interés para el desarrollo económico y social de país, los proyectos agroindustriales de forestación de aprovechamiento de la riqueza ictiológica y los cultivos permanentes de cacao, palma africana y frutales que sean desarrollados en los Distritos Fronterizos a que se refiere el artículo 30 del presente Decreto.

**Artículo 14. Capacitación de Micro-empresarios.** El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y a Corporación Financiera en extenso programa de fomento, capacitación y asesoría de los establecimientos micro-empresariales, con énfasis particular en las actividades que tiene ventajas importantes por su tradición, por su calidad y por sus facilidades de acceso a insumos, como también en las pequeñas factorías conexas con las industrias de la construcción. Los programas diseñados en cumplimiento del presente artículo incluirán la asesoría técnica necesaria para la reorientación y ordenamiento del mercado.

**Artículo 15. Crédito para los micro-empresarios.** La corporación Financiera Popular dará prioridad al crédito de fomento y arrendamiento de equipos a través del Lessing, para los micro-empresarios localizados en las Regiones Fronterizas. Para efecto el Fondo Nacional de Garantías podrá resguardar aquellos micro-empresarios que tengan dificultades para el otorgamiento de garantías reales.

**Artículo 16. Estimulantes arrendatarios para la industria.** El Consejo de Política Aduanera procederá a reglamentar en forma especial los aranceles relacionados con la importación de bienes de capital que no se produzcan en el país cuya importación sea indispensable para el montaje, reposición o ensanche de las empresas manufactureras localizadas o que en el futuro se localicen en las regiones fronterizas.

**Artículo 17. Estimulo a la inversión industrial extranjera.** Los industriales extranjeros que previamente autorizados por el Departamento Nacional de Planeación, efectúen inversiones extranjeras en empresas industriales y agroindustriales nuevas en el país, cuya actividad transformación se desarrolle exclusivamente en los municipios de Ipiales, Tumaco, Cúcuta y Maicao y en los Distritos Fronterizos de las Intendencias y Comisarías, tendrá derecho a transferir al exterior, por diez años a partir de la vigencia del presente decreto.

**Artículo 19. Capacitación y Asesoría.** El servicio nacional de aprendizaje, SENA, y PROEXPO, adelantarán en los distritos fronterizos que así lo requieran, un extenso programa de capacitación y asesoría a los pequeños y grandes empresarios comerciales destinado a la reorganización y reorientación de su actividad económica. Para este efecto, PROEXPO, adelantará y difundirá los estudios necesarios para que el comercio exterior fronterizo se pueda canalizar hacia las líneas y demandas solventes que ofrezcan ventajas comparativas para la producción y el comercio nacionales.

**Artículo 22. Estudio sobre la Actividad Comercial.** El Banco de la República, con la colaboración del DNP y PROEXPO, adelantará permanentemente estudios sobre las características de la actividad comercial en los distritos fronterizos y sobre las características, tendencias y perspectivas de la demanda externa a ella vinculada, con el fin de establecer planes indicativos para la actividad comercial fronteriza y orientar la inversión en otros sectores que son complementarios del comercio de las regiones fronterizas.

**Artículo 23. Circuitos Turísticos Fronterizos.**

a) La Corporación Nacional de Turismo, reservará a partir de 1984, los recursos necesarios para la promoción y para la realización de las obras de construcción y adecuación necesarias en las rutas y circuitos turísticos fronterizos, que ha diseñado en el Norte de Santander, La Guajira, Nariño, el Trapecio Amazónico y el Urabá Chocoano.

**Artículo 28. Exención Tributaria.** Por la vigencia fiscal de 1984, exímase a los establecimientos hoteleros localizados en los distritos fronterizos del pago a la Corporación Nacional de Turismo del impuesto del cinco por ciento creado por el decreto número 2700 de 1986.

**Artículo 29.** A partir del año gravable de 1983 y durante los años gravables de 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988, las personas jurídicas nacionales industriales, agropecuarias, pesqueras y forestales que estuvieren físicamente establecidas y cumplan su objeto social en los distritos fronterizos del país, podrán deducir de sus rentas el valor de la nueva inversión realizada en la sociedad durante el respectivo año gravable, sin que tal deducción exceda de los porcentajes del impuesto de renta a cargo, liquidado por la sociedad, que se indican a continuación: Para el año 1983 el 50%, para el año 1984 el 50%, para el año 1985 el 40%, para el año 1986 el 30%, para el año 1987 el 20%, para el año 1988 el 10%.

**Artículo 32.** Los contribuyentes del impuesto de renta y complementarios que tuvieren el asiento principal de sus negocios en los distritos fronterizos y que por el año gravable de 1982 hubieren presentado oportunamente su declaración de renta en dichos distritos, tendrán derecho a disfrutar de la amnistía patrimonial prevista en los decretos 3747 de 1982 y 236 de 1983, hasta la fecha en la cual vence el plazo legal para presentar la declaración de renta para el año gravable 1983.

**Artículo 36. El artículo 1 del decreto extraordinario 2220 quedará así:**

“Créase e intégrese al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la secretaría de asuntos fronterizos, encargada de establecer los mecanismos de coordinación necesarios para llevar a cabo los programas de desarrollo que adelante el Gobierno Nacional en dichas zonas y de promover conjuntamente con el ministerio de relaciones Exteriores y con las demás entidades nacionales pertinentes, convenios con los países limítrofes para el manejo de las cuencas internacionales, recursos naturales y protección del medio ambiente”.

**Artículo 37. El literal a) del artículo 2 del decreto 2220 de 1983 quedará así:**

	<p>“Convenir con las entidades nacionales pertinentes los criterios que sirvan de base para programas de desarrollo en las regiones fronterizas y de su integración al país”. (Documento 38)</p>
<p>Decreto No. 2174 del 11 de diciembre de 1995</p>	<p><b>Por el cual se regula la existencia y funcionamiento de las Zonas Francas Transitorias Especiales.</b></p> <p><b>Artículo 1. Definiciones.</b> Para los efectos de lo previsto en este Decreto se entiende por: <b>Zona Franca Transitoria Especial.</b> Área geográfica delimitada del territorio aduanero nacional ubicada en Zona de Frontera, en la cual se aplica la normatividad especial en materia aduanera prevista en este Decreto, donde se desarrollen proyectos agroindustriales para generar exportaciones, divisas y se constituyan en polos de desarrollo para la región.</p> <p><b>Artículo 2. Competencia.</b> El Ministerio de Comercio Exterior podrá autorizar, hasta por el término de un año, el funcionamiento de Zonas Francas Transitorias Especiales, para efectos agroindustriales en las Zonas de Frontera.</p> <p><b>Artículo 5. Informe a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.</b> Dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la resolución que autoriza el funcionamiento de la Zona Franca Transitoria Especial, el Ministerio de Comercio Exterior informará a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, con el fin de que se adopten las medidas pertinentes para el cumplimiento de la legislación aduanera.</p> <p><b>Artículo 8. Bienes de procedencia extranjera.</b> Los bienes de procedencia extranjera que se introduzcan a las Zonas Francas Transitorias Especiales, se considerarán fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los tributos aduaneros. Para su ingreso solamente requerirán autorización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.</p> <p><b>Artículo 9. Bienes del resto del territorio aduanero nacional.</b> A las Zonas Francas Transitorias Especiales podrán introducirse bienes provenientes del resto del territorio aduanero nacional que se hayan sometido a algún régimen suspensivo de importación, los cuales serán considerados como reexportados.</p> <p><b>Artículo 10. Importación de bienes.</b> La importación de bienes que procedan de las Zonas Francas Transitorias Especiales, deberán someterse al régimen general de las importaciones de conformidad con las normas y requisitos establecidos en la legislación aduanera vigente. Dichas importaciones deberán efectuarse durante el término de autorización concedido para el funcionamiento de la Zona Franca Transitoria Especial.</p> <p><b>Artículo 11. Salida o reembarque de bienes a mercados externos.</b> La salida o reembarque a mercados externos de bienes introducidos a las Zonas Francas Transitorias Especiales requerirá solamente la autorización del Usuario Administrador.</p> <p><b>Artículo 12. Régimen de algunos bienes.</b> No se considerarán como exportados los bienes que, encontrándose en libre disposición en el resto del territorio</p>

	<p>aduanero nacional, se introduzcan a las Zonas Francas Transitorias Especiales. (Documento 39)</p>
<p>Decreto 2560 del 17 de octubre de 1997</p>	<p><b>Por el cual se establecen las condiciones, términos y requisitos para autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores en los departamentos que tienen Zona de Frontera y se reglamenta el procedimiento respectivo.</b></p> <p><b>Artículo 1. Competencia para autorizar la internación temporal.</b> El Administrador de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Administrador de Aduanas Nacionales, el Administrador de Impuestos Nacionales o el Administrador Delegado con jurisdicción en los departamentos que tienen Zona de Frontera, autorizarán, cuando se cumplan los requisitos señalados en el presente decreto, la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula de un país vecino, a las personas naturales residentes en los municipios de los departamentos que tienen Zona de Frontera, para que circulen únicamente en el territorio del departamento para el que se confirió la autorización, de conformidad con los plazos, las condiciones y los requisitos previos en el presente decreto.</p> <p><b>Artículo 2. Término y área de la internación temporal.</b> Los términos y las áreas para la internación temporal de vehículos, motocicletas o embarcaciones fluviales son los siguientes.</p> <p>Para los residentes en los municipios, que sean Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, colindantes con el país vecino, pertenecientes a un departamento con Zona de Frontera, un (1) año para circular en dicha Unidad, el cual podrá ser prorrogado anualmente, antes de su vencimiento a solicitud del interesado, sin que en ningún caso la internación temporal, incluidas las prórrogas, exceda de tres (3) años. Para los residentes en los municipios no colindantes con el país vecino pertenecientes a una Zona de Frontera seis (6) meses, no prorrogables, para circular en dicha Zona. Para los residentes en los demás municipios del departamento, donde estén ubicadas Zonas de Frontera, la autorización se podrá otorgar para circular en todo el territorio del respectivo departamento fronterizo, sólo por un (1) mes, no prorrogable. Estas autorizaciones son excluyentes.</p> <p>En todo caso sólo se podrá otorgar por una (1) sola vez la autorización, para un vehículo automotor, o una motocicleta o una embarcación fluvial menor, por cada solicitante, sin perjuicio de la prórroga establecida.</p> <p><b>Artículo 8. Lugares habilitados.</b> El ingreso de los bienes de que trata el presente decreto, deberá efectuarse una vez obtenida la autorización de internación temporal y solamente por los lugares habilitados que mediante resolución fije el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales. (Documento 40)</p>

## II. Documentos Técnicos Gubernamentales

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Bogotá, 2 de julio de 1998.</p> <p>[Visitado el 13 de agosto de 2004].</p> <p>Disponible en &lt;URL: <a href="http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/dllo_reg_local/zonas_frontera/prog_tachira/inf_dnp_dll_o_front_colombo_venez.doc.doc">http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/dllo_reg_local/zonas_frontera/prog_tachira/inf_dnp_dll_o_front_colombo_venez.doc.doc</a>&gt;</p>	<p><b>Documento de apoyo para la reunión de integración fronteriza colombo-venezolana.</b></p> <p>De acuerdo con el Programa de Desarrollo Integral Fronterizo Colombo – Venezolano (Área Táchira - Norte de Santander) formulado por el BID<sup>27</sup> – INTAL<sup>28</sup> – CAF<sup>29</sup>, el Departamento Nacional de Planeación realizó comentarios y observaciones iniciales, no definitivas en cuanto a prioridades y desarrollo temático.</p> <p><b>Informe de las Unidades Técnicas del DNP respecto al Programa de Desarrollo Integral Fronterizo Colombo – Venezolano al nivel de Área Táchira - Norte de Santander.</b></p> <p><b>1. Sector Infraestructura Vial:</b></p> <p>El comercio binacional entre Colombia y Venezuela ascendió en 1997 a US\$1.000 millones en exportaciones y a US\$1.625 millones en importaciones, lo cual indica que el monto del comercio entre los dos países es del orden de US\$2.625 millones. La mayoría de los bienes son transportados por carretera, ya que este modo presenta ventajas en costos y facilidades en los aspectos operativos (en lo relacionado con la infraestructura de carreteras existente), con respecto a otros modos. Además los puertos venezolanos son utilizados por productores colombianos para llevar los productos a Europa y Estados Unidos. Las principales vías utilizadas para el transporte de mercancías son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bogotá- Ch/quirá-Barbosa-B/manga-Cúcuta (Troncal Central).</li> <li>2. Medellín- Puerto Triunfo-La Lisama-B/manga-Cúcuta (Transversal Medellín – Cúcuta).</li> <li>3. Cartagena-Barranquilla-Riohacha-Maicao-Paraguachón (Transversal del Caribe).</li> </ol> <p>El documento plantea, en lo correspondiente al desarrollo vial, el mejoramiento de la infraestructura vial fronteriza, en lo cual Venezuela tiene los mayores compromisos dado el estado actual de las vías en ese país.</p> <p>En lo correspondiente a la infraestructura de transporte, se debe tener en cuenta las políticas generales del desarrollo del sector, para que los compromisos que se establezcan tengan viabilidad económica, presupuestal y financiera. Además consideramos importante analizar este programa dentro de las condiciones de intercambio actuales (barreras a la entrada de productos), políticas de desarrollo regional en la zona fronteriza, composición del comercio y variables de política que puedan incidir en la sostenibilidad del proyecto a largo plazo.</p>

<sup>27</sup> Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>28</sup> Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

<sup>29</sup> Corporación Andina de Fomento.

	<p><b>Sub-Programa de Apoyo para la Pequeña y Mediana Empresa de la Zona Fronteriza Cúcuta - San Cristóbal.</b></p> <p>Este subprograma está orientado a contribuir al mejoramiento del desempeño de la pequeña y mediana empresa de la zona fronteriza entre Cúcuta y San Cristóbal. Los objetivos específicos del subprograma son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La difusión de servicios empresariales y tecnológicos especializados a grupos de PYMES que les permita mejorar su capacidad competitiva como colectivo aprovechando economías de escala y complementariedades entre un mismo sector.</li> <li>2. Capacitación tanto gerencial como laboral para una mejor utilización de los recursos.</li> <li>3. El fortalecimiento institucional de las diferentes asociaciones privadas y públicas de apoyo a las PYMES para mejorar su capacidad de diseñar e implementar actuaciones coordinadas de competitividad de las empresas.</li> <li>4. El asesoramiento financiero para identificar necesidades de financiación, desarrollo de proyectos de inversión y determinación de los productos financieros más adecuados para satisfacer las demandas de las empresas.</li> </ol> <p>(Documento 41)</p>
<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Bogotá, 1999.</p> <p>[Visitado el 12 de agosto de 2004].</p> <p>Disponibles en &lt;URL: <a href="http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/dllo_reg_1">http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/dllo_reg_1</a></p>	<p><b>Historia de las fronteras.</b></p> <p>Como el antecedente más importante en la evolución de la política, el “Estatuto de Fronteras (Decreto 3448 del 7 de diciembre de 1983), se convierte en la primera acción legislativa enfocada específicamente al tratamiento de las regiones fronterizas. A través de este, se pretendía otorgar los estímulos e incentivos necesarios para su desarrollo y mayor integración con el resto del país, consolidando principalmente su estructura económica, su autonomía y la soberanía nacional en dichas áreas.</p> <p>La normativa de los ochenta, define dos categorías territoriales dentro de las zonas fronterizas: las Regiones Fronterizas y los Distritos Fronterizos<sup>30</sup>.</p> <p>Sobre tal ámbito de acción, se prevé la aplicación de estímulos e incentivos, enfocados específicamente al fortalecimiento de la planeación y la inversión pública, creación de condiciones especiales para el crédito de fomento, incentivos para los sectores agropecuario, industrial, turístico y comercial, además de otros sobre lo tributario, de amnistía patrimonial y vinculación profesional.</p> <p>Finalmente, después de doce años de vigencia y de trabajo por las fronteras, ante un nuevo marco Constitucional y frente a políticas de desarrollo abiertas a</p>

<sup>30</sup> **Regiones Fronterizas:** Son regiones fronterizas aquellas áreas del territorio nacional colindantes con los límites de la República de Colombia, cuyas relaciones económicas y sociales con los países vecinos justifican programas especiales de desarrollo regional....., que faciliten la acción de mecanismos binacionales o multinacionales de cooperación y desarrollo fronterizo.

**Distritos Fronterizos:** Municipios en las Intendencias y Comisarías, los corregimientos, localizados en las regiones fronterizas, cuyas áreas son colindantes con los límites internacionales de Colombia y donde es evidente la influencia de las circunstancias económicas, sociales y políticas propias del fenómeno fronterizo.

ocal/zonas  
\_frontera/d  
ocu\_inter/h  
istoria\_fron  
teras.doc>

los campos de la internacionalización y apertura de la economía, el Estatuto de Fronteras de 1983 queda derogado por la Ley de la República 191 de 1995, “Ley de Fronteras”, la cual entra a regir en adelante, todo lo relacionado con las Zonas de Frontera.

## **Contexto general de las zonas de frontera.**

### **1.1. Contexto Político Administrativo.**

Según lo dispuesto por la Ley, actualmente están determinados como fronterizos, doce (12) departamentos del país (36.3% del número total): Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada. Una mirada a los departamentos dentro de las regiones naturales del país es la siguiente:

**Costa Atlántica.** Conforman la franja norte de la frontera colombo-venezolana, a través de los departamentos de la Guajira y Cesar (25% del total de los departamentos que la conforman, incluyendo San Andrés).

**Región Occidente.** Los departamentos de Chocó, al extremo norte, y Nariño, al extremo sur, conforman las fronteras colombo-panameña y colombo-ecuatoriana, respectivamente, tanto como límites de la República y de la Región (25% del total de los departamentos que la conforman).

**Región Centro - Oriente.** Presenta frontera con Venezuela a través de Norte de Santander y Boyacá (33% del total de los departamentos que la conforman). Particularmente, la mayor extensión del límite fronterizo lo tiene el Norte de Santander; el departamento de Boyacá se determina como fronterizo solo por la extensión del límite territorial del municipio de Cubará sobre la frontera.

**Región Orinoquía.** Presenta la mayor extensión de límite territorial, del país y como región, sobre las fronteras con Venezuela y Brasil (57% del total de los departamentos que la conforman). La frontera con Venezuela la conforman Arauca, Vichada y Guainía, y con Brasil, los departamentos de Vaupés y Guainía.

**Región Amazonía.** La frontera sur del país está determinada en su mayor extensión por esta región. Amazonas y Putumayo (66% de los departamentos que la conforman), colindan con los países de Ecuador, Perú y Brasil.

### **1.2. Contexto Socioeconómico.**

Las dinámicas poblacionales y económicas en zonas de frontera presentan características muy diversas y con un desarrollo relativamente bajo en comparación a otras zonas del país:

**Población.** Según el Censo de 1993, la población total de los departamentos de frontera se puede aproximar a 5.7 millones de habitantes. Del total anterior, los que presentan mayor densidad poblacional son: Boyacá con el 22.8%, Nariño con 21.3%, Norte de Santander con 20.2% y Cesar con 13.4%. El resto, presentan niveles poblacionales inferiores a los 500.000 habitantes, siendo Guainía el de menor población.

**Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI -.** La información más reciente que se tiene al respecto - Censo Poblacional de 1993 -, señala que el promedio de NBI de los departamentos de frontera alcanzó el 46.25%, mientras que el promedio nacional se mantuvo en el 35.78%. Lo anterior refleja que en general las zonas de frontera presentan bajas condiciones de calidad de vida y un gran porcentaje de su población en extrema pobreza. Los departamentos que aparecen con índices más altos de NBI (por encima del promedio nacional)

son: Vaupés con el 93.1%, Guajira con el 90%, Putumayo con 65.1%, Arauca con 61.4%, Chocó con 60.7%, Nariño con 56.9%, Cesar con 51%, y Boyacá con el 46%.

**La Ley 191 de 1995 “Por Medio de la cual se Dictan Disposiciones sobre Zonas de Frontera.**

El objetivo primordial de la Ley, es llegar a establecer un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural. Partiendo de lo anterior, se identifican algunas acciones prioritarias que deben ser orientadas por el Estado para el cumplimiento de lo anterior. Para tal efecto, se convierten en puntos de especial atención: la protección de los derechos humanos, la integración y la cooperación, el desarrollo económico, la infraestructura de fronteras, el medio ambiente, la educación, y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales fronterizas.

Uno de los aspectos fundamentales en la consecución de los objetivos de la Ley, lo representa la existencia de una estructura física e institucional que ponga en marcha la coordinación de acciones previstas por la misma. En ese sentido, se faculta al Gobierno Nacional para crear la Consejería presidencial de Fronteras quien deberá cumplir principalmente la labor de coordinación interinstitucional, a demás de vincular la participación de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos Nacionales en el cumplimiento de sus fines y objetivos. Por otro lado, para la movilización de recursos y la financiación de programas y proyectos en las zonas de frontera, la Ley prevé la implementación de los siguientes instrumentos:

Algunas fortalezas de la existencia de un marco normativo de fronteras, son las siguientes:

- La Ley genera un proceso de apropiación, discusión y análisis, regional y nacional, sobre el despertar de las zonas de frontera hacia un desarrollo armónico con respecto al resto de zonas del país que poseen iguales condiciones y requerimientos desde la perspectiva económica, social, cultural, tecnológica y ambiental.
- Si bien la Ley no contempla la institucionalización de espacios para la concertación de la política, el interés de las comunidades y sus representantes ante el Estado, ha desencadenado la realización de eventos y encuentros para la discusión y fijación de posiciones en cuanto a lo estipulado por la Ley y el cumplimiento efectivo del Gobierno.
- La creación de algunos instrumentos, como por ejemplo: los Centros Especiales de Atención en Frontera -CENAF-, tienden a convertirse en mecanismos facilitadores de descentralización de la norma y la política, y por ende de la gestión fronteriza, facilitando la homologación de funciones y acciones con los países vecinos, especialmente en los principales pasos fronterizos.

Dentro de las limitaciones y debilidades evidenciadas en la fase inicial de aplicación de la Ley de Fronteras se pueden mencionar las siguientes:

- Ha faltado mayor atención desde el nivel nacional al cumplimiento de los compromisos de apoyo técnico y presupuestal pactados al momento de

formular y aprobar la Ley.

- La Consejería Presidencial de Fronteras, no cuenta hasta el momento con las ayudas de recurso humano y logístico, necesarios para cumplir con su misión.
- Después de año y medio de sancionada la Ley, los avances más significativos han estado en la expedición de decretos reglamentarios a la norma. La implementación de acciones de identificación, diseño y financiación de proyectos de desarrollo fronterizo quedó rezagada por lo anterior. Pese a esto, todavía son muchos los temas pendientes de reglamentación.
- La solicitud permanente de algunas entidades territoriales de ser incluidas como Zonas de Frontera o Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, desbordan las posibilidades de la reglamentación y de los requerimientos que la ley define para obtener tales beneficios. Lo anterior se agrava, cuando al revisar los posibles criterios de elegibilidad para haber incluido algunos municipios y regiones, no son lo suficiente claros y acertados, en comparación a las razones expuestas por aquellos que aspiran a tales denominaciones.

#### **Inversión nacional programada para zonas de frontera 1995 - 1998.**

A continuación, se realiza una proyección de la inversión pública de la nación en los Departamentos de Frontera, tomando como base algunos indicadores socioeconómicos relevantes, y la información presupuestal regionalizada en los Planes de Acción Departamental (1995-1998). Lo anterior, con el propósito de analizar las participaciones relativas de los departamentos y principales sectores de inversión, en cuanto a tendencias generales de crecimiento, incrementos en términos absolutos y comportamiento general de dichas participaciones frente a las prioridades departamentales, de las regiones y la Nación.

Tal proyección, permite analizar el comportamiento de la inversión pública en las zonas de frontera determinadas por la Ley 191 de 1995. Por otro lado, pone a consideración algunos aspectos como las fortalezas y debilidades en la asignación del presupuesto de inversión nacional sobre las zonas de frontera, categoriza los departamentos por niveles de participación, y estudia la correspondencia entre esta y el desarrollo económico y social de las zonas de frontera, principalmente.

#### **Proyecciones Generales (Análisis de cifras en términos constantes).**

**1.1. Inversión en Términos Absolutos** (Millones de \$ de 1994). A los departamentos de frontera, de acuerdo con la regionalización de la Inversión Pública de la Nación, les corresponde una inversión para el cuatrienio de aproximadamente \$4,957 billones. De acuerdo a esta, los que más asignación de recursos presentan, son: Norte de Santander, Nariño y Cesar. Ver cuadro No.2.

**1.2 Análisis de las Participaciones Relativas. Participación en la Inversión Nacional y de Fronteras.** De acuerdo con el Cuadro No.2, los departamentos de frontera (33% del número total de Departamentos del país), participan con el 17.33% del total de la inversión nacional 1995-1998. En este porcentaje, se presentan algunas variaciones de inversión que van desde el 0.27% en el departamento de Amazonas, hasta el 3.8% en Nariño.

Una primera clasificación de estos departamentos, por el nivel de participación en la inversión pública de la Nación y en el total de la inversión de fronteras, puede ser: con alta participación (Nariño y Norte de Santander), con media participación (Cesar, Guajira, Chocó y Arauca), y con baja participación (Putumayo, Guainía, Vichada, Vaupés y Amazonas).

**Cuadro No. 2. Cuadro de Participaciones Departamentales: Nacional y en Fronteras.**

DEPARTAMENTOS	INVERSIÓN	PARTICIPACIÓN EN FRONTERAS	PARTICIPACIÓN NACIONAL
AMAZONAS	76,422	1.54%	0.27%
ARAUCA	447,749	9.03%	1.57%
CESAR	718,395	14.49%	2.51%
CHOCO	504,538	10.17%	1.76%
GUAINIA	133,810	2.69%	0.47%
GUAJIRA	593,255	11.96%	2.07%
NARIÑO	1,088,308	21.95%	3.80%
NORTE DE SANT.	935,055	18.86%	3.27%
PUTUMAYO	285,380	5.75%	1.00%
VAUPES	82,394	1.66%	0.30%
VICHADA	91,879	1.85%	0.31%
<b>TOTAL SECTOR</b>	<b>4,957,185</b>	<b>100%</b>	<b>17.33%</b>

Fuente: Planes de Acción Departamentales DNP-UPRU. s.f.

**La Participación frente a los Indicadores de NBI Departamentales.** Haciendo un paralelo entre los Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y las participaciones relativas de los departamentos de frontera, se observa que no siempre existe correlación directa entre el NBI y mayores inversiones.

**Cuadro No. 3. Necesidades Básicas Insatisfechas y Participación en la Inversión.**

DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN	NBI	NBI (%)	P/CION FRONTERAS.	P/CION. NACIONAL
AMAZONAS	59,378	17,872	30.10%	1.36%	0.27%
ARAUCA	100,061	61,437	61.40%	2.30%	1.57%
CESAR	757,000	386,070	51.00%	17.40%	2.51%
CHOCO	375,000	227,625	60.70%	8.62%	1.76%
GUAINIA	13,389	4,016	30.00%	0.30%	0.47%
GUAJIRA	400,000	360,000	90.00%	9.20%	2.07%
NARIÑO	1,200,000	682,800	56.90%	27.60%	3.80%
NORTE DE SANT	1,140,000	315,780	27.70%	26.22%	3.27%
PUTUMAYO	240,000	156,240	65.10%	5.52%	1.00%
VAUPES	38,760	36,085	93.10%	0.89%	0.30%
VICHADA	22,766	6,852	30.10%	0.53%	0.31%
<b>TOTAL</b>	<b>5,632,354</b>	<b>2,254,777</b>	<b>46.25%</b>	<b>100%</b>	<b>17.33%</b>

Fuente: Planes de Acción Departamentales DNP-UPRU. s.f.

**a. Sector Social.** Integrado por los programas de educación, salud, empleo, agua potable - saneamiento básico, y vivienda, recibe más del 50% del total de la inversión sectorial en frontera, ver cuadro No.5. El comportamiento al interior de cada programa es relativamente parejo en cuanto a los porcentajes de inversión por departamento, por ejemplo: los de mayor inversión son por lo general, Nariño y Norte de Santander, excepto en algunos casos donde otros le superan en inversión, como en el caso de la Guajira, que aparece entre los tres primeros en el programa de Empleo o Cesar en el programa de Vivienda.

**Cuadro No. 5. Inversión del Sector Social en los Departamentos de Frontera.**

DEPARTAMENTOS	EDUCACIÓN	SALUD	EMPLEO	AGUA Y SAN.	VIVIENDA	TOTAL SECTOR
AMAZONAS	27,330	10,980	4,447	2,458	1,336	46,551
ARAUCA	47,454	24,496	4,958	8,781	7,501	93,190
CESAR	196,996	136,145	9,225	39,712	19,221	401,299
CHOCO	154,106	113,093	18,771	30,673	8,700	325,343
GUAINIA	19,831	8,936	3,026	2,069	1,691	35,553
GUAJIRA	103,428	68,077	21,000	24,416	7,200	224,121
NARIÑO	368,665	229,345	12,180	72,615	26,887	709,692
NORTE DE SANT	305,938	160,096	42,004	43,238	16,747	568,023
PUTUMAYO	73,808	37,086	5,739	11,335	5,700	133,668
VAUPES	30,628	16,093	6,963	1,417	1,320	56,421
VICHADA	30,824	15,285	4,090	2,138	1,857	54,194
<b>TOTAL SECTOR</b>	<b>1,359,008</b>	<b>819,632</b>	<b>132,403</b>	<b>238,852</b>	<b>98,160</b>	<b>2,648,055</b>
<b>% SECTORIAL</b>	<b>27,4%</b>	<b>16,5%</b>	<b>2,6%</b>	<b>4,8%</b>	<b>1,8%</b>	<b>*53,1%</b>

Fuente: Planes de Acción Departamentales DNP-UPRU. s.f.

**b. Sector Infraestructura.** Ocupa más del 30% de la inversión total de fronteras, distribuyéndose gran parte de este porcentaje en el programa de Vías y Transporte (14.7%) y el resto, en los dos programas siguientes: Minas y Energía (11.6%) y Telecomunicaciones (7%). Contrario al sector anterior, la mayor inversión se distribuye en varios departamentos como en el caso de Vías y Transporte, Nariño (23.6%), y Cesar (19.5%); Minas y Energía, en Arauca (35.8%) y Guajira (16.7%); y Telecomunicaciones, en Arauca (24.2%), Guainía (22.3%), y Norte de Santander (20.8%).

**c. Justicia y Seguridad.** Este sector, solo participa con el 0.71% del total de la inversión en fronteras. Las mayores inversiones se concentran en: Norte de Santander (26.7%) y Nariño (24.1%).

**d. Desarrollo Agropecuario.** Participa con el 5% del total sectorial, destacándose las inversiones en: Guajira (25%), y Nariño (23.3%). Vale aclarar que este sector incluye los valores del programa Gasto Social Rural, con participación del Fondo DRI y el INCORA.

**e. Desarrollo Ambiental.** Está, junto con Justicia y Resguardos Indígenas, dentro de los tres sectores con menor inversión del total asignado a los departamentos de frontera. La inversión para el sector (1.46% del total de la inversión en fronteras) se distribuye principalmente entre Norte de Santander, Chocó, Amazonas y Guajira.

	<p><b>f. Resguardos Indígenas.</b> Con el 0.72% del total de la inversión, es el sector con más baja inversión para el periodo 1995-1998. El Departamento de la Guajira participa con el 56% de la inversión para Resguardos, siguiendo en importancia: Nariño (16.2%) y Chocó (8.9%). (Documento 42)</p>
<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Documentos para el desarrollo territorial NO. 42.</p> <p>Bogotá, julio de 2001</p> <p>[Visitado el 13 de agosto de 2004]. Disponible en &lt;URL: <a href="http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/descentralizacion/doc_apoyo/Doc_Territorial/doc42/doc42.zip">http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/descentralizacion/doc_apoyo/Doc_Territorial/doc42/doc42.zip</a>&gt;</p>	<p><b>Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos (Documento Borrador).</b></p> <p><b>I. Tres décadas de políticas fronterizas en Colombia</b></p> <p><b>A. Antecedentes</b></p> <p><b>1. Los Planes de Desarrollo y las políticas fronterizas.</b> Todos los planes de desarrollo elaborados desde 1970 a la fecha, han tratado el fenómeno fronterizo, unos de manera difusa o tangencial, otros, de manera directa y todos, desde diferentes enfoques y prioridades. En la Constitución de 1991, el fenómeno fronterizo se consagra en varios artículos, los cuales serán luego parcialmente desarrollados por la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras y sus normas reglamentarias.</p> <p><b>2. Las fronteras Hoy.</b> Colombia es un país calificado como de la mayor complejidad en materia fronteriza, en la medida que comparte fronteras terrestres con cinco estados: Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, y marítimas, en dos océanos, con siete: Panamá, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela e Inglaterra (Islas Caimán).</p> <p>Los límites terrestres de Colombia suman 6.371 kilómetros, distribuidos de la siguiente manera: con Venezuela, 2.219 Kms; con Brasil, 1645 kms; con Perú, 1.626; con Ecuador 586 kms; y con Panamá, 295.5 kms. Las delimitaciones marítimas se aproximan a la extensión emergida del país, ya que merced a los tratados suscritos, poseemos 540.876 Kms cuadrados en el Océano Atlántico y 339.500 kms cuadrados, en el Pacífico.</p> <p>De igual manera, tal y como se verá a continuación, muchos de estos espacios fronterizos internacionales comparten en todo o en parte la calidad de frontera interior, entendida como aquellos “espacios terrestres bajo soberanía, no vinculados total o efectivamente a la acción del gobierno central y/o regional donde se dificulta el desarrollo de las actividades humanas y productivas por su distancia del núcleo vital y geohistórico del país.</p> <p>Si se comparan los indicadores sociales de las zonas fronterizas con los promedios nacionales, se encuentra, en la mayoría de los casos, un gran rezago frente al resto del país. El 27% de los hogares con miseria de todo el país, se encuentran en la zona fronteriza, al igual que el 24% de los hogares con NBI. Una muestra palpable de los desequilibrios regionales entre los departamentos de frontera, son las destinaciones de recursos del Fondo Nacional de Regalías, en donde aparecen departamentos, que en el acumulado de los últimos seis años, no alcanzan los \$8.000 millones, frente a un departamento como Boyacá, que percibió cerca de \$50.000 millones.</p>

Muchas pueden ser las razones para que la mayoría de las zonas de frontera continúen en la pobreza y el abandono. Algunas de ellas, pueden explicarse porque las políticas de descentralización y las normas vigentes no corresponden a fenómenos tan particulares como el fronterizo; por la inoperancia o falta de voluntad política para implementar las normas; por la situación de periferia comunicada; por el poco peso político de los representantes de estas zonas, la corrupción, la falta de acompañamiento a las autoridades locales y departamentales, etc.

**3. Un mundo que se abre.** Como ejercicio de la soberanía exclusiva que un Estado ejerce sobre un territorio, la frontera ha sido relativizada y reconfigurada por los fenómenos de la globalización de los mercados, los capitales y las comunicaciones; la caída del bloque socialista y con él, de la bipolaridad y reparto del mundo por dos superpotencias; por la interdependencia de los problemas que aquejan a la humanidad, como el deterioro del ambiente, la democracia, los derechos humanos, las drogas, la persecución de delitos de lesa humanidad; y por la conformación de bloques comerciales y la eliminación política de las fronteras merced a procesos de integración como el Europeo. La definición de una política fronteriza debe partir de unos criterios básicos.

#### **4. Criterios.**

**a. Participación.** En el marco de la democracia participativa consagrada en nuestra Constitución Política, en particular del artículo 2, y en razón de que son los habitantes de frontera los actores principales del hecho fronterizo, una política de fronteras debe contar con su activa participación y con la de sus organizaciones representativas, las autoridades locales y regionales, las iglesias, los grupos étnicos asentados y las fuerzas militares y de policía.

**b. Representación política.** La circunscripción nacional para Senado ha dejado por fuera de esta cámara las amplias zonas de frontera. Sería conveniente contemplar en una posible reforma electoral o política la manera de asegurar esta representación, ya mediante la creación de circunscripciones especiales o la abolición de la misma circunscripción nacional.

**c. Seguridad.** El país y por supuesto las fronteras atraviesan por un momento crítico. El conflicto armado ha convertido nuestros límites en verdaderas “fronteras calientes”, ha generado enormes oleadas de desplazados hacia los países vecinos, ha convertido los pasos de frontera en rutas del narcotráfico y del contrabando de armas. Hoy somos percibidos como un verdadero peligro para la estabilidad regional y aún para la seguridad nacional de Estados Unidos. Persistir en los esfuerzos de paz y afinar los acuerdos y medidas de seguridad para combatir la delincuencia, son imperativos en las relaciones con nuestros vecinos y en las consideraciones de política fronteriza.

**d. Integralidad.** La política fronteriza debe pensarse desde la consideración de que somos un país de fronteras marítimas y terrestres, que tenemos límites en dos océanos y que nuestro paradigma de fronteras siempre se ha dirigido a las terrestres, olvidándonos que nuestros mares son casi iguales en extensión al continente. En palabras de Schembri, es necesario que el país sea simultáneamente Caribe, Pacífico, Amazónico, Orinoquense y Andino, aprovechando las ventajas comparativas que estas características le brindan para articularnos al concierto internacional y apalancar el desarrollo fronterizo.

**e. Diversidad.** Las zonas de frontera no son cultural, social, ambiental geográfica y étnicamente homogéneas. Es por ello que se hace necesario relevar estas particularidades para evitar seguir legislando sobre el fenómeno fronterizo de una manera homogénea, asegurar la representación de esta

variedad y brindar la posibilidad de que existan regulaciones o estatutos específicos, sobre la base de profundizar la descentralización y otorgar mayor autonomía a las regiones fronterizas, asignando competencias a las autoridades locales y regionales para que puedan brindar respuestas oportunas y adecuadas a las demandas de la integración y el desarrollo fronterizo en sus respectivos ámbitos territoriales.

**f. Desarrollo Sostenible.** Muchas de nuestras enormes ventajas competitivas y riquezas ambientales se encuentran en las zonas de frontera: la orinoquía, la amazonía, el pacífico, los parques nacionales y territorios étnicos; los más grandes cuerpos de agua del mundo y los mares Atlántico y Pacífico. Todo ello urge ser pensado e intervenido en el marco de una política de fronteras, de aprovechamiento de esta diversidad y de defensa de los recursos que la misma alberga.

**g. Equilibrio.** Además de los mecanismos de compensación política ya mencionados, es menester definir políticas e instrumentos idóneos para compensar los desequilibrios regionales que comportan las zonas de frontera, articularlas al resto de la nación y promover la infraestructura necesaria para promover el desarrollo y el bienestar de sus habitantes. El equilibrio también hace relación a acompasar el actuar andino y latinoamericano con la acción estatal de las autoridades nacionales o regionales. En palabras de Schembri, “El arte está en detectar cuales competencias fronterizas deben desarrollarse internacionalmente, a través de mecanismos comunitarios o de instrumentos de cooperación y cuales nacionalmente, por la Nación o la Región”.

**h. Conocimiento.** Además de la necesaria evaluación de las políticas fronterizas del país, sus impactos, desarrollos y fuentes de inspiración, es necesario y de interés nacional, abocar el estudio sistemático, concienzudo y permanente de nuestras fronteras y de todos los fenómenos sociales, culturales económicos, políticos, militares y de toda índole que ocurren en nuestras fronteras. Necesitamos conocernos para poder planear y saber como articularnos de manera equitativa y responsable al mundo.

## **B. Contextualización**

**1. Los años setenta: los balbuceos de una política.** En el Plan de Desarrollo de la administración Pastrana Borrero, los asuntos fronterizos son tratados de manera tangencial: la instalación de plantas telefónicas en los territorios nacionales, llevar la señal de televisión a los Llanos Orientales y a San Andrés; y, ubicar como primera prioridad en las metas de inversión del sector turístico a San Andrés y a las zonas fronterizas con Venezuela y Ecuador.

El Plan de Desarrollo de la administración López Michelsen retoma el fenómeno fronterizo como un elemento de la política de exportaciones, sin especificidad mayor, al plantearse como mercados promisorios los que se pueden generar en las fronteras de Ecuador y Venezuela gracias a los avances de estos países en materia de urbanización e industrialización.

En el Plan de Desarrollo del Gobierno de Turbay Ayala, lo fronterizo tampoco alcanza a adquirir entidad alguna, siendo objeto de acciones aisladas en el sector de comunicaciones en el cual se plantea extender la telefonía automática a las zonas rurales con especial atención a los territorios nacionales y a la áreas de frontera, e integrar vía satélite a Bogotá con Arauca, Puerto Inírida, Mitú, Puerto Leguízamo, San Vicente del Caguán, Puerto Carreño,

Bahía Solano y Acandí.

**2. Los ochenta: el alumbramiento de una política.** El período comprendido entre los años 1982-1986, es quizá el más propositivo y en el que más se avanza en materia fronteriza, a tal punto que este período bien puede ser presentado como aquel en el que se elaboró una política de desarrollo fronterizo.

**b. Marco legal e Institucional de la política fronteriza.** En 1983 se aprobó la Ley 10, que le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, en ejercicio de las cuales se le facultaba para definir y crear las zonas fronterizas y corporaciones que considere necesario, crear una Secretaría de Fronteras adscrita a la Presidencia, dictar un régimen especial de estímulos e incentivos fiscal, tributario, de fomento, crediticio, de comercialización y producción que contribuya al desarrollo de las zonas de frontera y ampliar una amnistía patrimonial para inversiones en zonas de frontera.

**c. El Estatuto de Fronteras.** En desarrollo de las facultades otorgadas por la Ley 10, el 17 de diciembre de 1983, el Presidente Betancur expidió el decreto 3448 de 1983, mediante el cual se estableció un estatuto especial para las zonas fronterizas y se otorgan estímulos e incentivos para su desarrollo.

Se definieron los conceptos de Regiones Fronterizas y Distritos Fronterizos, y se determinó su número. A estos efectos, las primeras se entendieron como aquellas áreas colindantes con los países vecinos que justifican programas especiales de desarrollo que impulsen su progreso, su articulación a la economía nacional y faciliten la acción de mecanismos binacionales o multinacionales de cooperación y desarrollo fronterizo. Como Distritos Fronterizos fueron definidos aquellos municipios y corregimientos de las Regiones Fronterizas cuyas áreas son colindantes de los límites internacionales del país y es evidente la influencia del fenómeno fronterizo.

Pero la pieza que faltaba para armar todo el componente de política y poder dejar una herencia asegurada fue la aprobación por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) del Plan Integral de Desarrollo Fronterizo o Plan Fronteras, elaborado por el DNP. El diseño de la política tuvo en cuenta tres aspectos fundamentales para intensificar e integrar la atención del Estado a las regiones de frontera: el establecimiento de un marco institucional y normativo, la expedición del Estatuto de Fronteras y la puesta en marcha de programas y proyectos en las regiones de frontera con asignaciones para inversión provenientes del Presupuesto Nacional.

En resumen, con el Plan, orientado a la solución de problemas estructurales del desarrollo fronterizo, entendidas como espacios homogéneos de intersección de dos economías y dos realidades geopolíticas, ..."se buscan específicamente metas de desarrollo económico, equidad, presencia nacional y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales. Buscando que las Corporaciones Autónomas regionales contribuyeran de manera más decidida al desarrollo fronterizo, mediante los decretos 3449 a 3455 de 1983, se crearon las Corporaciones de Norte de Santander, Putumayo, Guajira y Cesar y se modificó la estructura y naturaleza de las Corporaciones de Nariño, Chocó y Urabá.

**d. El Plan de Economía Social.** La falta de continuidad en las políticas

dirigidas al desarrollo fronterizo es una de las razones que pueden explicar el porqué estas zonas se mantienen en el atraso. Una revisión de la parte estratégica del Plan de Desarrollo de la administración Barco Vargas, muestra como la política de fronteras no es contemplada en la misma dimensión que en el período de gobierno anterior. “En este, los esfuerzos se concentran en materia de comercio exterior, especialmente en: el aumento de la oferta exportable, la política de importaciones y Negociación Internacional, dentro de los programas sectoriales para el crecimiento económico del país”.

**3. Los noventa: las fronteras y la nueva Constitución.** En relación a las fronteras sobresalen los artículos 289° y 337°. Otros artículos como el 80°, 96, inciso c; 300°, 309°, 310° y T42, también hacen relación a los asuntos de frontera, en la medida que regulan la cooperación con los países vecinos para proteger los ecosistemas fronterizos; otorgan el derecho de doble nacionalidad a los indígenas que comparten territorios de frontera; facultan a las asambleas departamentales para expedir las disposiciones relacionadas con el desarrollo de sus Zonas de Frontera; erigen como departamentos las antiguas Intendencias y Comisarías; establece un régimen especial para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y otorga facultades transitorias para que el Gobierno adopte por decreto las medidas necesarias para controlar la densidad de población en este Archipiélago.

**a. La Revolución Pacífica.** Sin desconocer el gran impacto de la apertura económica profundizada por el Gobierno Gaviria y lo que la misma incidió en los mercados fronterizos, en el Plan de Desarrollo elaborado por su Gobierno en nada se alude a cosa parecida a una política fronteriza.

**b. El Salto Social.** En el marco de la Agenda Internacional del plan de Desarrollo, el tema de fronteras se encuentra vinculado a la Agenda Económica y al título especial “Política Fronteriza”. En la primera, además de comprometerse con el impulso de los procesos de integración económica regional y subregionales de América Latina, se fortalecen y amplían las comisiones de vecindad para que “...fuera de los temas comerciales, aborden también el mejoramiento de las condiciones de vida de las fronteras, el acercamiento cultural, la defensa de los ecosistemas, la integración de los servicios públicos y sociales, la cooperación en materia de orden público y la integración energética entre otros”; y se dispone el impulso de una Ley para Zonas de Frontera, la cual garantice que éstas se conviertan en polo de desarrollo económico, permitiendo profundizar en los procesos de integración en los que participa el país y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

**c. La Ley 191 de 1995.** En desarrollo de los artículos 28528, 28929 y 33730 de la Constitución Política de Colombia se expidió la Ley 191 de junio 23 de 1995, por medio de la cual se dictan las disposiciones sobre zonas de frontera. La ley 191 de 1995 clasificó y definió las áreas fronterizas según la colindancia, los impactos del fenómeno fronterizo o los acuerdos binacionales de creación en Zonas de Frontera, Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas de Integración Fronteriza; y desarrolló el artículo 289 de la Constitución, que faculta a los departamentos y municipios de zonas fronterizas a realizar con sus similares vecinos, programas orientados al desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

En materia de régimen económico, la Ley estableció un amplio catálogo de

incentivos, entre los cuales se destacan los créditos para las micro, pequeña y medianas empresas, la autorización a los departamentos para emitir Bonos de Desarrollo Fronterizo destinados a financiar planes y programas de desarrollo industrial en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo; la posibilidad de rebajar hasta en un 50% el porcentaje con base en el cual se cobra el impuesto al consumo de licores en estas Unidades; la reglamentación de operaciones con divisas; la apertura de líneas de crédito en el IFI para la reconversión industrial en las Unidades y el otorgamiento de incentivos aduaneros y tributarios para la constitución o ampliación de empresas establecidas en las Unidades de Desarrollo Fronterizo y exenciones del IVA a productos alimenticios, de aseo y medicamentos.

En relación con la educación se definió que la cooperación con los países vecinos se orientaría a garantizar a los habitantes de frontera este derecho fundamental, promover el intercambio entre educandos y educadores, armonizar los programas de estudio y el reconocimiento de grados y títulos y facilitar actividades conjuntas entre instituciones de educación superior, entre otras disposiciones.

En lo que corresponde a los aspectos administrativos, se autoriza al Gobierno Nacional la creación de una Consejería Presidencial de Fronteras, la cual será el vínculo permanente entre establecimientos públicos y privados y elaborará planes especiales de desarrollo económico y social para las Zonas y Unidades de Desarrollo Fronterizo. Adscrito a la Consejería, se conforma el Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera y se autoriza a las Asambleas de los Departamentos Fronterizos para que ordenen la emisión de estampillas "Prodesarrollo Fronterizo", para financiar planes de desarrollo en las zonas de frontera.

**e. Evaluación de la Ley 191 de 1995.** La promulgación de la Ley de Fronteras generó una serie de expectativas y esperanzas que lastimosamente no se vieron recompensadas. Aunque todavía nos debemos una seria evaluación de sus resultados y alcances, todos los estudiosos y analistas del tema coinciden en sus severas críticas a la misma. Un acercamiento detenido de lo que han sido los desarrollos y aplicación de la Ley de fronteras, nos permite hacer las siguientes afirmaciones:

- Si se revisa la Ley 191, artículo por artículo, nos encontramos con alguna de esta situación: eran la reiteración de normas que ya existían, eran totalmente inocuos, ignoraban las competencias asignadas a las entidades territoriales vecinas, no tenían ningún desarrollo posterior, fueron modificados por normas posteriores o se declararon inconstitucionales.

- La Ley tuvo mucho de ejercicio retórico y se armó a la manera de una colcha de retazos zurcidos por múltiples intereses, tal como lo prueban por ejemplo los amplios objetivos recogidos en la misma o las disposiciones relacionadas con los grupos étnicos.

- La Ley no tuvo la suficiente flexibilidad para reconocer y adaptarse a la diversidad de los fenómenos fronterizos, ni logró dotar a las fronteras de instrumentos jurídicos idóneos acorde con sus verdaderas necesidades.

- La Ley de Fronteras no se vio reflejada en los presupuestos nacionales. Un Instrumento fundamental como el Fondo Económico para la Modernización de las Zonas de Frontera, solo contó en toda su existencia con \$700 millones en el

año 1997, casi tres años después de ser creado.

- En desarrollo de los artículos 4 y 5 de la Ley 191 de 1995, se dictaron una serie de decretos que sin mayores criterios y consideraciones técnicas, generaron una verdadera proliferación de ámbitos fronterizos especiales, que a la postre resultaron inocuos.

- La Consejería Presidencial de Fronteras, no contó con las ayudas de recurso humano y logístico, necesarios para cumplir con su misión.

- Después de más de cinco años de sancionada la Ley, los avances más significativos han estado en la expedición de decretos reglamentarios a la norma. La implementación de acciones de identificación, diseño y financiación de proyectos de desarrollo fronterizo se quedó rezagada.

En palabras de Ricardo Montenegro Coral: “En síntesis, el fracaso de la Ley de Fronteras está en que generó más expectativas que beneficios. Las aparentes gabelas que se otorgaban nunca tuvieron en cuenta la realidad de las zonas en que se pretendían aplicar, ni consultaron la vocación de dichas regiones, y por último ha existido una total ausencia de voluntad política desde la expedición de la Ley 191 de 1995 para asumir el desarrollo de las zonas de frontera como una realidad”.

**4. Las fronteras en el nuevo milenio.** Mirados los resultados obtenidos con el Estatuto Fronterizo promulgado en 1986 y el déficit de aplicación de la Ley 191 de 1995, podemos afirmar, que el esfuerzo de brindarle a las fronteras un marco legal amplio y comprensivo del fenómeno, no pasa de ser una quimera. Que la realidad múltiple, compleja y cambiante que expresan las fronteras y sobre todo, el contexto internacional, no aconsejan pensar en “cosificar” el fenómeno fronterizo mediante leyes o estatutos. Parecería mejor, pensar en desarrollos sectoriales, localizados y enmarcados en claras políticas nacionales.

**d. Las Zonas Económicas Especiales de Exportación.** A iniciativa del Ejecutivo el legislativo aprobó la Ley mediante la cual se crean las Zonas Económicas Especiales de Exportación en las ciudades de Buenaventura, Cúcuta, Ipiales y Valledupar. La finalidad única de estas Zonas es la de atraer y generar nuevas inversiones para la exportación mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado. Los proyectos industriales que se establezcan en estas zonas gozarán de un régimen especial de incentivos en materia aduanera, laboral y fiscal, además de los que se establezcan en otras leyes, ordenanzas, acuerdos, decretos, resoluciones u otros actos administrativos. Complementariamente, el proyecto de ley establece las Zonas de Régimen Aduanero Especial en los municipios de Maicao, Uribe y Manaure, todos ellos representativos de áreas geográficas en donde es determinante el impacto del fenómeno fronterizo.

**f. La Decisión 459 de la Comunidad Andina.** El 24 de mayo de 1999, en la ciudad de Cartagena fue aprobada, por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la decisión 459 por la cual se definen los principios, los lineamientos generales, los objetivos y la institucionalidad y mecanismos para la implementación de una “Política Comunitaria para la integración y el Desarrollo Fronterizo”.

La Decisión reconoce que la política de integración y desarrollo fronterizo es un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de

integración subregional y regional para mejorar la calidad de vida de los pobladores de las fronteras, consolidar la paz, profundizar las relaciones de cooperación y solidaridad, desarrollar la complementariedad de las economías andinas y contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza-ZIF-. La Decisión crea un Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros. Este Grupo será el responsable de coordinar y proponer los programas y planes de acción que exija la política comunitaria de integración y el mismo contará con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Andina de Fomento-CAF-.

## II. Contexto nacional.

**A. División político administrativa.** Según lo dispuesto por la Ley, actualmente están determinados como fronterizos, doce (12) departamentos del país (37.5% de los 32 en total): Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada. Una mirada a los departamentos dentro de las regiones naturales del país es la siguiente:

\* Región Costa Atlántica: conforma la franja norte de la frontera colombo - venezolana, a través de los departamentos de La Guajira y Cesar (25% del total de los departamentos que la conforman, incluyendo San Andrés).

\* Región Occidente: los departamentos de Chocó, al extremo noroccidente y Nariño, al extremo suroccidente, conforman las fronteras colombo – panameña y colombo - ecuatoriana, respectivamente, tanto como límites de la República y de la Región (25% del total de los departamentos que la conforman).

\* Región Centro – Oriente: presenta frontera con Venezuela a través de Norte de Santander y Boyacá (33% del total de los departamentos que la conforman). Particularmente, la mayor extensión del límite fronterizo lo tiene el Norte de Santander; el departamento de Boyacá se determina como fronterizo solo por la extensión del límite territorial del municipio de Cubará sobre la frontera.

\* Región Orinoquía: presenta la mayor extensión de límite territorial, del país y como región, sobre las fronteras con Venezuela y Brasil (57% del total de los departamentos que la conforman). La frontera con Venezuela la conforman Arauca, Vichada y Guainía y con Brasil, los departamentos de Vaupés y de nuevo Guainía.

\*. Región Amazonía: la frontera sur del país está determinada en su mayor extensión por esta región. Amazonas y Putumayo (66% de los departamentos que la conforman), colindan con los vecinos países de Ecuador, Perú y Brasil.

**B. Población.** Las dinámicas poblacionales y económicas en las zonas de frontera presentan características muy diversas y con un desarrollo relativamente bajo en comparación a otras zonas del país:

**Cuadro N° 1. Población en departamentos fronterizos, 2001**

Departamentos	Población	Participación (%)
Amazonas	72.445	1.26
Arauca	248.440	4.33
Cesar	979.443	17.08
Chocó	408.560	7.13

Guainía	38.370	0.67
La Guajira	491.512	8.57
Nariño	1'661.323	28.97
Norte de Santander	1'375.374	23.99
Putumayo	341.513	5.96
Vaupés	30.591	0.53
Vichada	86.296	1.51
Total (fronteras)	5'733.867	100.00

Fuente: DANE, proyecciones. s.f.

### C. Índices e indicadores.

**1. Índice de Desarrollo Humano (IDH).** La información sobre índices e indicadores que se presenta a continuación, fue elaborada con base en el *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2000*. En la medida de las posibilidades se analizaron las cifras para los doce departamentos fronterizos del país, no obstante por la falta de información algunas veces se carece de estadísticas para todos los departamentos, especialmente para los nuevos.

#### Cuadro N° 2. Índice de Desarrollo Humano en departamentos fronterizos, 1999.

Departamento (Clasificación según el IDH)	Esperanza de vida (años)	Población analfabeta (%)	Escolaridad combinada (tasa)	Índice Desarrollo Humano
Boyacá (17)	70,4	12,4	0,627	0,724
Cesar (18)	70,2	13,5	0,672	0,720
Chocó (26)	66,3	19,9	0,795	0,660
La Guajira <sup>39</sup> (3)	72,5	13,9	0,734	0,776
Nariño (24)	69,9	11,5	0,679	0,691
N. Santander (19)	70,3	10,4	0,673	0,720
Nuevos Dptos. (13)	67,6	11,3	0,590	0,745
País (7)	71,3	8,3	0,700	0,760

Fuente: Tomado de Informe de Desarrollo Humano 2000, pág. 63.

El IDH es un indicador de logro medio que no permite ver las desigualdades en el desarrollo humano por regiones del país, pero sí permite ratificar lo señalado por otros indicadores.

Como se puede observar, el promedio nacional del IDH para el país se ubica en el séptimo lugar, por encima de todos los departamentos analizados, excepto para La Guajira, quien se ubica en el tercer lugar después de Bogotá y Cundinamarca. Después de La Guajira, la ubicación de los departamentos fronterizos según el IDH muestra a los Nuevos Departamentos en el 13° lugar, Boyacá en la 17° casilla, Cesar en el 18° puesto, seguido de Norte de Santander en el lugar 19°, Nariño en el 24° y finalmente y como último de la clasificación departamental y fronteriza, Chocó en el lugar 26°.

Ahora bien, de los 25 departamentos analizados en el país por medio del IDH y considerando los siete departamentos fronterizos, se puede observar cómo cinco de estos departamentos (Boyacá, Cesar, Norte de Santander, Nariño y

Chocó) se encuentran con posiciones muy desfavorables frente al promedio del país (puesto7º) y frente a las demás entidades territoriales.

**2. Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG).** El IDG muestra la equidad y justicia del desarrollo humano por género. Tiene valores entre cero y uno como valor mínimo y máximo respectivamente, mostrando para el primer caso inequidad e injusticia en el desarrollo de los géneros y mayor equidad y justicia en las entidades analizadas cuando el valor se acerca más a uno. En este sentido, a mayor valor del IDG, menos inequitativo e injusto es el departamento y a menor valor del mismo, las condiciones sobre justicia y equidad son peores.

En términos del IDG, se puede observar como el promedio para el país es de 0,757, siendo superado únicamente por el departamento fronterizo de La Guajira y seguido no muy de cerca por Boyacá, Cesar y Norte de Santander. Las entidades fronterizas con menor valor de IDG son Nariño y Chocó, la estadística para los Nuevos Departamentos no existe. De los departamentos analizados, cabe resaltar los casos de Chocó, Nariño y Boyacá en cuanto a la tasa de analfabetismo, pues muestra las mayores tasas de desfavorabilidad para las mujeres que para los hombres.

**4. Índice de Pobreza Humana (IPH).** Este indicador incorpora el concepto de la pobreza como medida para identificar el desarrollo humano de un territorio. A pesar de no utilizar valores derivados del PIB, sí utiliza indicadores del nivel de vida, los que en general evidencian la situación económica de la población.

El IPH se determina a partir de tres elementos indispensables para la vida humana como son; la longevidad; el conocimiento y los estándares de vida decente. Cada uno de ellos se establece a partir de indicadores propios como las defunciones; el analfabetismo y las condiciones de vida o aprovisionamiento económico general.

**Cuadro N° 5. Índice de Pobreza Humana en departamentos fronterizos, 1999.**

Departamento (Clasificación según el IDH)	Defunciones de menores de 40 años	Analfabetas de 15 y más años	Población sin acueducto	Población sin servicios de salud	Desnutrición global menor de 5 años	Condiciones de vida	Índice de Pobreza Humana
Boyacá (17)	8,8	12,4	33,1	11,0	6,5	16,9	13,5
Cesar (18)	13,6	13,5	25,2	13,7	7,1	15,3	14,2
Chocó (26)	16,8	19,9	54,0	15,8	9,8	26,5	21,9
La Guajira (3)	17,6	13,9	13,7	13,7	7,1	11,5	14,8
Nariño (24)	10,5	11,5	16,0	15,8	7,4	13,1	11,8
N. Santand	12,0	10,4	15,7	11,0	4,8	10,5	11,0

er (19)							
Nuevos Dptos. (13)	19,7	11,0	21,0	13,1	11,0	15,0	16,0
País (7)	11,5	8,3	14,0	13,3	6,7	11,3	10,6

Fuente: Tomado de Informe de Desarrollo Humano 2000, pág. 79.

Como se observa, de los departamentos fronterizos con información disponible, Chocó es el que tiene más alto índice de pobreza humana con 21,9, más del doble del promedio para todo el país. Ninguno de los departamentos considerados mejora el promedio nacional, los más cercanos son Norte de Santander con 11,0 y Nariño con 11,8; los más alejados, además de Chocó son los Nuevos Departamentos y La Guajira, quien a pesar de tener un alto PIB *per cápita*, no mejora en su situación de pobreza.

Por último, podríamos decir que de acuerdo a esta clasificación de IPH, los departamentos fronterizos con información disponible se pueden ordenar de más a menos pobre así: Chocó, Nuevos Departamentos, La Guajira, Cesar, Boyacá, Nariño y Norte de Santander.

#### **D. Otros indicadores de calidad de vida para los departamentos fronterizos.**

**1. Índice de Condiciones de Vida (ICV).** De acuerdo al DNP, el Índice de Condiciones de Vida (ICV) se establece como un elemento para facilitar la identificación de las necesidades fundamentales de una entidad territorial o región, permitiendo con ello determinar las prioridades y urgencias del departamento o municipio.

#### **Cuadro N° 6. Índice de Condiciones de Vida (ICV), en departamentos fronterizos, 1997-2000.**

Departamentos	1997	1999	2000
Boyacá	61.6	62.2	65.6
Cesar	62.1	68.6	67.9
Chocó	58.8	55.2	56.6
La Guajira	62.8	69.0	71.4
Nariño	61.0	64.5	64.0
N. Santander	73.5	75.1	76.5
Total (país)	73.3	75.2	75.7

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. s.f.

Otro aspecto importante por señalar es el índice de Norte de Santander, superior para los años extremos al promedio del país. Por último, preocupa la alta diferencia entre éste último promedio para el país en el año 2000 y el departamento del Chocó. Esta diferencia alcanza 19 puntos, mientras que con el resto de los departamentos la cifra alcanza en algunos casos los 10 puntos.

**2. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Miseria.** El índice de NBI es una de las metodologías utilizadas para medir la pobreza. A través de las NBI se identifican hogares con ciertos atributos que demuestran la

ausencia de consumos básicos o la baja capacidad de generación de ingresos. Es necesario señalar que la pobreza se refiere a los grupos humanos y no a las estructuras físicas como la vivienda, infraestructura, etc.

Para establecer la miseria, se determina el nivel más severo de pobreza en aquellas circunstancias en que se presenta más de uno de los indicadores. La información del Censo Poblacional de 1993, señala que el promedio nacional arrojó una cifra de 30.53% para hogares y 37.21% para personas. Lo anterior, comparado con las estadísticas para los departamentos fronterizos refleja que en general éstas zonas de frontera presentan bajas condiciones de calidad de vida y un gran porcentaje de su población esta en extrema pobreza.

**Cuadro N° 7. Porcentaje de hogares y personas con NBI Nacional y en departamentos fronterizos, 1993.**

Departamentos	Índice NBI para 1993	
	Hogares	Personas
Amazonas	61.56	69.45
Arauca	47.16	53.76
Boyacá	32.36	39.26
Cesar	49.50	56.10
Chocó	76.51	80.39
Guainía	100.0	100.0
La Guajira	59.46	64.08
Nariño	48.49	56.31
Norte de Santander	35.37	41.83
Putumayo	74.46	78.77
Vaupés	100.0	100.0
Vichada	84.67	88.92
Total (país)	30.53	37.21

Fuente: Dane, Censo 1993.

Todos los departamentos aparecen con índices más altos de NBI que el promedio nacional: Vaupés y Guainía con el 100%, Vichada con el 88.92%, Chocó 80.39%, Putumayo 78.77%, Amazonas 69.45%, La Guajira 64.08%, Cesar 56.10%, Nariño 56.31%, Arauca 53.76%, Norte de Santander 41.83% y Boyacá con el 39.26% de NBI.

Ahora bien, las cifras presentadas en el Cuadro anterior corresponden a las estadísticas presentadas por el Dane en el Censo de 1993, que son las que se consideran como oficiales para efectuar la transferencia de recursos económicos a las entidades territoriales por concepto de Ley 60 para salud y educación.

**Cuadro N° 8. Población en NBI y miseria (%) en departamentos fronterizos, 1997- 2000.**

Departamentos	NBI			Miseria		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Boyacá	34.6	28.0	24.5	9.5	8.4	4.7
Cesar	35.5	32.1	36.3	17.2	10.1	13.2

Chocó	49.1	64.9	60.6	14.3	23.2	17.6
La Guajira	34.2	37.7	32.6	17.2	17.7	11.7
Nariño	39.5	34.0	32.6	14.7	9.2	9.8
N. Santander	27.1	22.0	19.2	8.6	5.7	3.2
Total (país)	25.9	24.9	22.9	8.6	7.3	6.5

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. s.f.

De los departamentos fronterizos analizados, se puede observar como Norte de Santander es quien presenta el menor índice de NBI, incluso por debajo del promedio nacional; mientras que el más alto sigue siendo Chocó, con una cifra cercana al triple de la nacional, y aunque de 1999 a 2000 bajó su NBI en más de cuatro puntos, todavía sigue siendo el departamento del país con más alto NBI. El NBI de Boyacá está en 24.5 y el de Cesar en 36.3; La Guajira y Nariño presentan un NBI igual de 32.6.

En lo relativo a los hogares en extrema pobreza (miseria), las cifras no varían considerablemente; el promedio nacional se ubica para el 2000 en 6.5; Norte de Santander tiene la mitad de este promedio con 3.2; cercano está Boyacá con 4.7 y más adelante Nariño con 9.8. la barrera de los 10 puntos la rompen La Guajira, Cesar y Chocó con valores de 11.7; 13.2 y 17.6 respectivamente. Se observa claramente que Chocó casi triplica de nuevo al promedio nacional.

**3. Línea de Pobreza (LP) y de Indigencia (LI).** Estos dos indicadores analizan la capacidad de compra de las familias de las canastas que les proporcionen estándares mínimos de alimentación. El procedimiento aplicado para la determinación de la línea de pobreza se fundamenta en establecer sobre la base de los requerimientos nutricionales mínimos, un presupuesto normativo de alimentos, y a partir de él un presupuesto mínimo que responda a un conjunto de necesidades básicas.

Para *Misión Social*, la metodología utilizada permite medir la pobreza a partir de los ingresos que reciben los hogares: “El primer paso es calcular el valor de una canasta normativa de alimentos que cumpla con (ciertas condiciones nutricionales entre otros). El valor de esta canasta normativa de costo mínimo es la Línea de Indigencia, LI. Un hogar cuyos ingresos no alcancen para comprar esa canasta para todos sus miembros se considera que está en indigencia o pobreza extrema”.

**Cuadro N° 9. Población bajo Línea de Pobreza y de Indigencia (%) en departamentos fronterizos, 1997- 2000.**

Departamentos	Línea de Pobreza			Línea de Indigencia		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Boyacá	61.5	62.6	65.6	30.5	28.2	29.2
Cesar	55.9	53.7	61.4	18.4	13.5	16.4
Chocó	70.5	78.0	78.0	44.8	46.7	47.4
La Guajira	59.0	50.2	56.6	25.6	18.8	23.6
Nariño	67.1	71.7	74.7	38.2	36.8	40.6
N. Santander	58.6	58.2	53.0	23.5	18.2	20.2
Total (país)	50.3	56.3	59.8	18.1	19.6	23.4

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. s.f.

Tanto en materia de pobreza como de indigencia, no sólo el país sino los departamentos fronterizos analizados presentan retrocesos considerables durante el año 2000 respecto al año 1997. El promedio nacional pasó de tener una Línea de Pobreza de 50.3 en 1997 a 59.8 en el año 2000, es decir, que para los últimos tres años la línea de pobreza aumentó en 9.5 puntos.

En promedio para los departamentos analizados el retroceso durante estos tres años fue de 2.78, representados en Nariño con un aumento de su Línea de Pobreza de 7.6 puntos, Chocó 7.5, Cesar 5.5 y Boyacá 4.1, los departamentos que disminuyeron su Línea de Pobreza fueron Norte de Santander con – 5.6 y La Guajira con – 2.4.

Es decir, si la pobreza ha afectado a las entidades territoriales del país durante los últimos tres años, afectó más a los otros departamentos que a los seis fronterizos analizados. El mismo análisis resulta necesario hacerlo para la Línea de Indigencia. De acá se puede observar que el aumento durante esos tres años para el total del país fue de 5.3 puntos; para Chocó 2.6 y Nariño 2.4, en el resto de departamentos la situación fue inversa, disminuyó la Línea de Indigencia así; en Norte de Santander – 3.3, Cesar – 2, La Guajira – 2, Boyacá – 1.3. Lo anterior permite visualizar las diferencias regionales y departamentales que subsisten y la necesidad de establecer y determinar políticas que disminuyan dichas diferencias en el desarrollo integral de las fronteras del país.

**4. Tasa de desempleo.** A continuación se presentan tres cuadros sobre desempleo: por sector educativo, por género y por grupos de edad. El análisis de estas cifras permitirá establecer el desempleo en cada uno de los *ítems* mencionados para los departamentos fronterizos de los que se dispone información. El cruce de las cifras permitirá inferir los grupos poblacionales más afectados por el desempleo durante los últimos tres años en estas entidades territoriales.

**Cuadro N° 10. Tasa de desempleo por nivel educativo en departamentos fronterizos, 1997-2000.**

Departamentos	Ninguno		Primaria		Secundaria		Superior	
	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000
Boyacá	3.1	3.8	4.6	6.5	10.6	21.0	9.5	18.0
Cesar	4.5	4.2	7.0	9.2	10.3	18.7	9.8	11.5
Chocó	2.3	4.2	4.9	6.9	7.3	11.8	8.1	22.9
La Guajira	0.0	0.9	4.7	2.3	12.0	6.6	15.8	6.5
Nariño	3.1	5.4	6.8	8.4	19.8	24.0	11.5	17.4
N. Santander	3.9	3.4	6.1	8.8	11.4	21.5	6.8	17.1
Total (país)	4.0	6.7	7.1	11.4	13.7	22.0	9.2	18.1

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. s.f.

De las cifras disponibles para los seis departamentos fronterizos, respecto al

desempleo por nivel educativo, puede observarse que para el período entre 1997 y 2000, y cuando no se posee educación, cuatro de los seis departamentos aumentaron su desempleo, excepto Cesar y Norte de Santander. Si la educación que se tiene es primaria, sólo La Guajira bajó su desempleo, los demás subieron. Si el nivel educativo es secundaria, se presenta la misma situación, todos aumentaron a excepción de La Guajira. Y para el nivel de educación superior se presenta el mismo fenómeno anterior.

No obstante lo anterior, resulta preocupante examinar que el aumento en el desempleo para los niveles de secundaria y superior se multiplica por dos en varios de los departamentos; por ejemplo para secundaria en Boyacá, Cesar y Norte de Santander, para educación superior de nuevo en Boyacá, en Chocó (casi se triplicó) y en Norte de Santander.

**Cuadro N° 11. Tasa de desempleo por sexo en departamentos fronterizos, 1997- 2000.**

Departamentos	1997			1999			2000		
	Hom bres	Mujer es	Tota l	Hom bres	Mujer es	Tota l	Hom bres	Mujer es	Tota l
Boyacá	3.4	12.3	6.4	8.4	14.3	10.5	7.8	17.9	11.7
Cesar	5.9	12.5	8.1	6.5	14.7	9.1	8.0	20.5	12.5
Chocó	2.9	10.4	5.6	5.8	13.0	8.6	6.0	15.3	9.8
La Guajira	6.2	13.5	8.8	6.5	13.7	9.3	3.5	6.8	4.8
Nariño	6.0	15.8	10.2	8.7	22.2	14.2	9.4	18.2	13.3
N. Santander	5.3	12.5	7.9	8.2	20.2	12.8	9.1	22.6	14.7
Total (país)	7.2	14.2	9.9	12.5	22.0	16.3	12.1	23.0	16.6

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. s.f.

El cuadro anterior muestra que para los tres años analizados (1997 a 2000), el desempleo femenino fronterizo ha doblado siempre al masculino, presentándose la mayor diferencia durante el año 2000 cuando el desempleo femenino alcanzó los 23 puntos porcentuales mientras que el masculino era de 12.1%.

**Cuadro N° 12. Tasa de desempleo por grupos de edad en departamentos fronterizos, 1997- 2000.**

Departamentos	1997			1999			2000		
	12-24 años	25- 54 años	55 y más	12- 24 años	25- 54 años	55 y más	12- 24 años	25- 54 años	55 y más
Boyacá	11.4	5.0	2.6	15.6	10.1	2.1	21.8	9.6	1.4
Cesar	15.8	6.3	0.0	18.6	6.1	2.9	22.5	9.8	1.4
Chocó	9.8	4.6	2.8	16.1	6.8	0.7	12.7	9.4	4.3
La Guajira	23.5	5.8	1.3	22.7	6.5	0.0	13.3	3.3	1.0
Nariño	20.2	7.4	2.3	25.0	11.6	4.4	26.0	9.3	5.9
N. Santander	13.4	6.0	4.1	25.6	8.4	2.3	25.7	10.4	6.9

Total (país)	19.0	7.5	3.8	29.6	12.8	6.5	29.6	13.1	8.2
--------------	------	-----	-----	------	------	-----	------	------	-----

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. *s.f.*

De las estadísticas anteriores es importante señalar que el rango o grupo de edad fundamentalmente productivo es el de 25 a 54 años. De este grupo de edad, resulta importante resaltar los aumentos presentados entre 1997 y 1999 en Boyacá y Nariño. Para el año 2000 el mismo rango de edad presentó diversos comportamientos; el desempleo subió para tres departamentos (Cesar, Chocó y Norte de Santander) y bajó en igual cantidad (Boyacá, La Guajira y Nariño). El promedio del país sufrió un leve aumento en este mismo punto.

## 5. Educación.

### Cuadro N° 14. Tasa de analfabetismo en departamentos fronterizos para población de 15 y más años, 1997- 2000.

Tasa de analfabetismo en departamentos fronterizos para población de 15 y más años, 1997-2000			
Departamentos	1997	1999	2000
Boyacá	14.0	13.1	12.1
Cesar	12.4	13.4	13.2
Chocó	17.8	20.5	20.0
La Guajira	13.6	13.4	11.3
N. Santander	15.5	10.8	9.9
Nariño	14.4	13.0	11.2
Total (país)	8.6	8.5	8.0

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en Dane, Encuesta nacional de hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. *s.f.*

A medida que una sociedad progresa, la economía y sus indicadores, a nivel económico y su impacto a nivel social también mejoran. Sin embargo no siempre sucede esto. A veces por las dificultades económicas, otras veces por el exagerado crecimiento de la población y la falta de cubrimiento de los servicios sociales y por otras razones más, los indicadores sociales no mejoran sino que con el tiempo empeoran. Esto sucede en algunos de los departamentos analizados para el caso del analfabetismo.

Del cuadro anterior se puede ver que para los departamentos de Boyacá, La Guajira, Norte de Santander y Nariño la tasa de analfabetismo se ha ido disminuyendo durante los últimos tres años, pero para departamentos como Cesar y Chocó el analfabetismo por el contrario aumentó.

### Cuadro N° 15. Tasa de cobertura bruta y neta en departamentos fronterizos, 1997 – 2000.

Departamentos	Tasa bruta						Tasa neta					
	Primaria		Secundaria		Superior		Primaria		Secundaria		Superior	
	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000
	7	0	7	0	7	0	7	0	7	0	7	0

Boyacá	112 .3	120 .2	73. 5	78. 0	18. 1	18. 5	84. 6	89. 4	56. 9	54. 7	13. 7	12. 6
Cesar	111 .2	111 .3	72. 3	71. 5	12. 5	11. 6	76. 9	81. 0	50. 5	55. 6	9.0	8.2
Chocó	139 .9	136 .2	56. 8	63. 5	22. 7	18. 0	90. 5	85. 7	39. 0	44. 7	11. 2	7.0
La Guajira	112 .3	124 .2	89. 4	101 .3	18. 3	16. 8	78. 5	79. 9	63. 1	72. 1	9.4	13. 6
Nariño	125 .2	111 .1	68. 2	69. 7	14. 2	12. 3	86. 6	81. 6	50. 4	49. 8	7.6	7.0
N. Santander	107 .5	104 .7	80. 5	81. 6	12. 5	18. 4	79. 9	85. 4	57. 8	62. 0	8.8	12. 1
Total (país)	113 .8	111 .2	82. 5	84. 2	22. 5	22. 2	83. 1	83. 6	62. 1	62. 7	15. 0	15. 1

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. s.f.

Si del cuadro anterior se analiza la tasa neta en los distintos niveles escolares para los años 1997 y 2000, se puede observar lo siguiente: en primaria bajan su cobertura Chocó y Nariño, el resto la aumenta. En secundaria bajan su cobertura los departamentos de Boyacá y de nuevo Nariño y en educación superior cuatro de los seis departamentos disminuyen su tasa de cobertura neta. Estos son, Boyacá, Cesar, Chocó y Nariño. Para la educación superior únicamente aumentan su cobertura neta los departamentos de La Guajira y Norte de Santander.

**Cuadro N° 16. Tasa de asistencia escolar según grupo de edad en departamentos fronterizos, 1997 – 2000.**

Departamentos	5-6 años			7-11 años			12-17 años			18-25 años		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Boyacá	59.0	60.7	78.8	91.0	91.0	96.8	71.4	62.7	69.0	27.7	22.1	26.2
Cesar	74.7	78.2	74.4	87.1	85.2	89.2	71.5	74.0	71.8	21.5	22.5	16.5
Chocó	59.3	70.2	70.2	94.5	88.5	92.1	76.6	80.1	78.0	26.6	30.9	25.2
La Guajira	66.1	74.8	84.5	87.7	87.7	92.4	87.5	85.8	87.4	33.7	31.0	34.6
Nariño	71.8	78.6	77.9	94.2	96.1	93.6	68.5	64.0	60.4	19.4	19.8	15.2
N. Santander	64.0	74.1	75.5	86.7	95.1	96.8	71.1	73.4	72.5	23.7	18.1	19.1
Total (país)	70.4	75.7	77.7	92.5	92.9	93.4	76.9	75.7	75.4	27.0	24.5	25.2

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en Dane, Encuesta nacional de hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. s.f.

Si se observa el cuadro anterior, se puede ver cómo el departamento de Cesar es el único que disminuye su asistencia durante los tres años analizados para

el grupo de estudiantes de entre 5 y 6 años, el resto aumenta su tasa; en el grupo de 7 a 11 años los únicos que disminuyen la asistencia son Chocó y Nariño; en el rango de 12 a 17 años disminuyen su tasa Boyacá y de nuevo Nariño; finalmente, en el rango de 18 a 25 años de edad disminuyen su tasa de asistencia escolar los departamentos de Boyacá, Cesar, Chocó, Nariño y Norte de Santander, aumentándola sólo el departamento de La Guajira. Resulta preocupante señalar que Nariño es el único departamento que disminuye su tasa para los últimos tres rangos de edad durante los tres años analizados.

**Cuadro N° 17. Años promedio de educación para población de 15 y más en departamentos fronterizos, 1997 – 2000.**

Departamentos	1997			1999			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Boyacá	5.4	5.5	5.4	6.3	6.6	6.4	6.8	7.2	6.4
Cesar	6.2	6.3	6.3	6.4	6.5	6.4	6.5	6.4	6.6
Chocó	5.1	5.2	5.1	5.4	5.3	5.3	5.7	5.8	5.7
La Guajira	6.7	6.8	6.7	7.2	7.2	7.2	7.7	7.7	7.8
Nariño	5.6	5.4	5.5	5.9	5.7	5.8	5.9	5.9	5.9
N. Santander	6.2	6.2	6.2	6.5	6.5	6.5	6.8	6.6	6.9
Total (país)	6.9	7.0	6.9	7.5	7.4	7.4	7.7	7.8	7.6

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en Dane, Encuesta Nacional de hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. s.f.

Los años promedio de educación para la población de 15 y más años en los departamentos fronterizos, permiten observar que los promedios educacionales van aumentando con el tiempo al pasar de 5.86 en 1997, 6.28 en 1999 y 6.45 para el año 2000. En todos los casos el promedio para los fronterizos está por debajo del promedio para el total del país. De otro lado puede observarse que el único departamento cuyos promedios educativos femeninos son mayores durante los tres años es Nariño, en el resto de los departamentos los hombres tienen siempre mayor educación que las mujeres.

## 6. Salud.

**Cuadro N° 19. Esperanza de vida por sexo en departamentos fronterizos, 1997 – 2000.**

Departamentos	Total			Hombres			Mujeres		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Boyacá	70.1 7	70.4 1	70.5 3	67.1 9	67.4 4	67.5 6	73.3 0	73.5 3	73.6 5
Cesar	69.5 4	70.1 6	70.4 6	65.7 3	66.4 7	66.8 4	73.5 4	74.0 2	74.2 7
Choco	66.0 5	66.3 4	66.4 9	62.7 6	63.1 0	63.2 7	69.5 0	69.7 4	69.8 6
La Guajira	72.0 1	72.4 7	72.7 0	66.9 8	67.7 1	68.0 7	77.2 9	77.4 7	77.5 5
Nariño	69.7 6	69.9 0	69.9 8	67.4 3	67.5 0	67.5 4	72.2 0	72.4 2	72.5 3
N. Santander	69.9	70.3	70.5	66.4	66.9	67.1	73.6	73.9	74.1

	5	4	4	5	0	2	2	6	2
Total	70.6 6	71.2 6	71.5 7	67.2 5	68.0 2	68.4 0	74.2 5	74.6 8	74.8 9

Fuente: Dane, proyecciones de población. 1990-2015. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental. s.f.

De los seis departamentos fronterizos analizados, la esperanza de vida aumenta en todos ellos, tanto para mujeres como para hombres. Lo anterior permite observar que, a pesar de las dificultades sociales y económicas presentadas en el país, la esperanza de vida sigue en aumento *pari passu* en las fronteras.

Para el año 1997, de los doce departamentos fronterizos, la más baja cobertura en salud la tenían Vaupés y Guainía con 12 puntos porcentuales, mientras que el promedio nacional se encontraba alrededor de 55%. Ya para el año 2000 el panorama es distinto; tanto Guainía como Vaupés aumentaron su cobertura a tasas entre el 30 y 40% y son Amazonas y Arauca los departamentos con menor cobertura en salud, las diferencias regionales para este año son menores y el promedio de cobertura para el país bajó a 51.4%.

## 7. Otros indicadores.

### Cuadro N° 24. Departamentos fronterizos expulsores y de llegada de población. Personas y hogares, 2000.

Departamentos	Expulsores		De llegada	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Amazonas	-	-	1	1
Arauca	58	219	105	225
Boyacá	82	345	158	723
Cesar	660	3633	719	4656
Chocó	2781	14017	1491	7988
La Guajira	192	858	210	1059
N. Santander	153	880	431	2047
Nariño	111	557	41	215
Putumayo	834	4003	1332	7617
Vaupés	46	204	-	-
Vichada	21	98	68	312
Total (país)	25979	124187	26107	128843

Fuente: Red de Solidaridad Social - SEFC- Sistema de Estimación del desplazamiento forzado por fuentes contrastadas. s.f.

El cuadro anterior muestra las personas desplazadas en los departamentos fronterizos, sea como desde o hacia los departamentos, o también denominados expulsores y de llegada. Las cifras se presentan para el año 2000 y la más alta la presenta el departamento de Chocó, tanto de expulsión como de recepción de personas desplazadas.

### Cuadro N° 26. Viviendas con servicios públicos (%) en departamentos fronterizos, 2000.

Depar-	Acueducto	Alcantarillado	Energía	Gas
--------	-----------	----------------	---------	-----

tamento	Cabecera	Resto	Total									
Boyacá	99.6	63.7	74.2	99.6	27.1	48.2	100.0	88.8	92.1	0.5	0.6	0.6
Cesar	100.0	51.6	72.1	91.3	36.2	59.5	100.0	77.5	87.0	68.2	7.4	33.2
Chocó	19.5	52.5	46.3	41.5	15.3	20.2	96.1	54.3	62.2	0.8	0.7	0.7
La Guajira	85.7	75.7	81.6	70.2	31.6	54.2	97.7	89.9	94.5	72.8	27.1	53.8
Nariño	97.0	70.5	78.6	88.9	33.3	50.3	99.9	88.2	91.7	0.2	3.0	2.1
N. Santander	99.7	65.1	88.4	92.5	46.6	77.6	99.6	82.9	94.2	7.7	0.0	5.2
Total	98.0	63.9	85.7	93.8	37.0	73.3	99.4	87.7	95.2	41.9	3.9	28.2

Fuente: Cálculos DNP-DIOGS con base en Dane, Encuesta nacional de hogares, septiembre. s.f.

Se puede observar que en materia de acueducto, alcantarillado y energía, cinco de los seis departamentos presentan tasas cercanas a los promedios nacionales, todas cercanas al 100%, exceptuándose La Guajira y Nariño en energía con coberturas más bajas. No obstante lo anterior, el caso preocupante resulta una vez más ser el departamento de Chocó, quien tiene las más bajas coberturas del análisis. En acueducto la cifra no llega al 20%, en energía está sobre el 40%, en energía si se acerca al promedio nacional con un 96% y en gas no tiene ni el 1%.

**8. Inversión Pública Nacional en Zonas de Frontera.** La inversión nacional regionalizada entre 1995-2001 alcanzó cerca de \$ 104,5billones. Los doce departamentos fronterizos, junto con San Andrés, Providencia y Santa Catalina recibieron entre 1995-2001, un total de \$ 9,8 billones, que representan el 9.4 por ciento del total de la inversión nacional. La regionalización de la inversión por entidades para los departamentos fronterizos, muestran una disminución desde entre 1998 y 1999 cuando pasó de \$ 1,65 billones a \$ 1,10 billones. Vale la pena aclarar que la información correspondiente al 2000 y 2001 son datos preliminares correspondientes hasta junio de ambos años. Por esta razón los montos son inferiores a los años anteriores.

**Cuadro N° 27. Presupuesto de Inversión 1995 – 2001. Regionalización Ejecutada Millones \$.**

Años	Total
1995	11.493.560
1996	16,342,381
1997	20,408,526
1998	18,681,600
1999	19,290,201
2000	9,297,196
2001	8,946,882
Total	104,460,346

Notas: Corte a diciembre. Vigencia 2000 corte a junio.  
Fuente: DNP, DIFP.

**Cuadro N° 28. Presupuesto de Inversión, 1995 – 2001 Regionalización Ejecutada en departamentos fronterizos, 1996- 2001. Millones \$.**

Años	Total
1995	1,101,819
1996	1,821,445
1997	2,038,785
1998	2,188,030
1999	1,673,844
2000*	512,299
2001*	526,966
Total	9,863,188

Fuente: DNP, DIFP. \*: Datos preliminares hasta junio de ambos años.

Los datos de inversión para los departamentos fronterizos indica que entre 1995- 2001, el departamento de Nariño es el que ha recibido mayores recursos al alcanzar un total de 2 billones 100.786 millones de pesos, seguido por Boyacá con un billón 878.916 millones de pesos y Cesar con un billón 366.151 millones de pesos. Al mismo tiempo los departamentos que han recibido menos inversión son en su orden Guainía con 82.856 millones de pesos, Vaupés con 104.304 millones de pesos y Vichada con 162.708 millones de pesos.

En los aprobados del Fondo Nacional de Regalías durante el período analizado, se observa que este tipo de inversión no se ha dirigido en su mayor a parte a los municipios considerados como Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas fronterizas a excepción de Amazonas, pues los recursos se han destinado especialmente para Leticia, Puerto Nariño, La Chorrera y Tarapacá, El Encanto y La Pedrera, aunque no en igual proporción pues la mayoría de recursos se concentran en Leticia.

En los demás departamentos fronterizos se presentan situaciones similares como en Ricaurte, Nariño, el cual no ha recibido recursos de este tipo dentro el período analizado, igual situación viven los municipios de El Molino en La Guajira; Manaure y La Paz en el Cesar; Ragonvalia, Herrán, Pamplona, Durania, San Cayetano, El Carmen y Teorama en Norte de Santander; La Dorada y la Hormiga en el Putumayo; y, Cumaribo en el Vichada.

La participación de los municipios y resguardos indígenas de los departamentos fronterizos en los ingresos corrientes de la Nación para la vigencia del 2000 fueron de 765.944 millones de pesos, de los cuales 739.439 millones de pesos fueron para los municipios y 26.505 millones de pesos para los resguardos indígenas, el departamento fronterizo que recibe mayor número de transferencias es Boyacá, seguido por Nariño y Norte de Santander, los que menos reciben Guainía, Amazonas y Vaupés.

**III. Contexto internacional. Colombia y sus países fronterizos:**

**caracterización regional socioeconómica comparada.**

**B. Índices.**

**1. Índice de Desarrollo Humano.**

**Cuadro N° 31. Índice de Desarrollo Humano en los países fronterizos.**

País (Clasificación según el IDH)	Esperanza de vida al nacer (años) 1998	Tasa de alfabetización de adultos (% edad 15 y superior) 1998	Tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) (%) 1998	PIB per cápita (PPA en dólares) (a)	Índice de esperanza (1998)	Índice de la vida	Índice de escolaridad	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) de PIB
Brasil (74)	67,0	84,5	84	6.625	0,70	0,84	0,70	0,747
Colombia (68)	70,7	91,2	71	6.006	0,76	0,85	0,68	0,764
Ecuador (91)	69,7	90,6	75	3.003	0,75	0,85	0,57	0,722
Panamá (59)	73,8	91,4	73	5.249	0,81	0,85	0,66	0,776
Perú (80)	68,6	89,2	79	4.282	0,73	0,86	0,63	0,737
Venezuela (65)	72,6	92,0	67	5.808	0,79	0,84	0,68	0,770
Total Mundial	66,9	78,8	64	6.526	0,70	0,74	0,70	0,712

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

El Índice de Desarrollo Humano determina el logro medio de un país en lo relativo a tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano: una vida larga y saludable; los conocimientos y un nivel decente de vida.

Del cuadro anterior se puede observar que, de seis países estudiados, Colombia se encuentra en el tercer lugar, después de Panamá y Venezuela, y seguido de Brasil, Perú y por último Ecuador. Además, todos los países se encuentran por encima del referente mundial, es decir, por encima del promedio mundial. El más cercano a este promedio es Ecuador (en el puesto 91), muy cerca del promedio que se ubica en el puesto 95 (Samoa Occidental).

**5. La pobreza humana.**

**Cuadro N° 34. La pobreza humana en los países fronterizos.**

País (Clasificación según el IDH)	Índice de pobreza humana 1995		Población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años de edad	Tasa de alfabetización de adultos (% 15 años de edad y más) 1995	Población sin acceso a			Niños menores de cinco años con peso insuficiente (% 1990-1999)	Porcentaje de ingreso o consumo del			Población por debajo del límite de la pobreza	
	Clasificable	Valor (%)			Agua potable (%) 1990-1999	Servicios de salud (%) 1981-1990	Saneamientos (%) 1990-1999		30% más pobre (%) 1987-1999	20% más rico (%) 1987-1999	Relación entre 20% más rico y el 20% más pobre 1987-	Límite inferior (1990-1999)	Límite superior (1987-1999)
Brasil (74)	21	15,8	11,3	15,5	24	--(g)	30	8	2,5	63,8	25,5	5,1	17,4
Colombia (68)	11	10,4	9,8	8,8	15	13	15	8	3,0	80,9	20,3	11,0	17,7
Ecuador (91)	26	16,8	10,9	9,4	32	20	24	17c	5,4	49,7	9,2	20,2	35,0
Panamá (59)	8	8,9	6,3	8,6	7	18	17	7	3,6	52,8	14,7	10,3	--
Perú (80)	25	16,5	11,3	10,8	33	--(g)	28	8	4,4	51,2	11,8	15,5	49,0
Venezuela (65)	15	12,4	6,4	8,0	21	--(g)	41	5	--	--	--	14,7	31,3
Total mundial	--	--	12,3	24,8	27	--	--	30	--	--	--	--	--

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

El índice de pobreza humana es una medida relativa sobre el crecimiento y desarrollo económico y social de un país. El PNUD divide esta clasificación para los países en desarrollo y para los industrializados. De acuerdo a las cifras entregadas por el PNUD para el primer grupo, los países fronterizos con Colombia están todos por encima del promedio de pobreza en su clasificación de vías de desarrollo. Panamá encabeza la lista en la 8ª posición seguido de Colombia en el puesto 11, Venezuela en el 15, Brasil en el 21 y Perú y Ecuador en las 25 y 26 respectivamente.

Como se observa, a pesar de que la variabilidad entre las posiciones no es tan marcada, sí es preocupante que seis países de la región tengan diferencias tan amplias en algunas de las variables analizadas y en la misma clasificación. Lo anterior permitiría colegir preliminarmente que a pesar de que los países fronterizos con Colombia tienen un nivel medio-medio de pobreza, las disparidades y desequilibrios entre uno y otro país se podrían menguar con mayor trabajo e integración regional.

##### 5. Tendencias del desarrollo humano y del ingreso per cápita.

**Cuadro N° 35. Tendencias del desarrollo humano y del ingreso *per cápita* en los países fronterizos.**

País (Clasificación según el IDH)	Índice de Desarrollo Humano (IDH)					PIB <i>per cápita</i> (en dólares de 1995)				
	1975	1980	1985	1990	1995	1975	1980	1985	1990	1995
Brasil (74)	0,639	0,674	0,687	0,706	0,747	3,464	4,253	4,039	4,078	4,509
Colombia (68)	0,657	0,687	0,700	0,720	0,764	1,612	1,868	1,875	2,119	2,392
Ecuador (91)	0,620	0,665	0,686	0,696	0,722	1,301	1,547	1,504	1,475	1,562
Panamá (59)	0,707	0,726	0,740	0,741	0,776	2,572	2,709	2,887	2,523	3,200
Perú (80)	0,637	0,666	0,680	0,690	0,732	2,832	2,779	2,457	2,013	2,610

	5	4	6	8	7	5	7	2	2	1
Venezuela (65)	0,71 4	0,72 9	0,73 6	0,75 5	0,77 0	4.19 5	3.99 5	3.35 7	3.35 3	3.49 9
Total mundial	--	--	--	--	0,71 2	1.88 0	2.97 0	3.74 0	5.15 0	6.40 0

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

Respecto al promedio, es necesario observar que todos los países fronterizos se encuentran por debajo del promedio del mundo en cerca de dos mil dólares, lo cual muestra el rezago económico de la región; lo segundo es el desequilibrio regional que inclusive es más grande que la anterior diferencia. Así, entre el primero en la clasificación para el año 1999 y el último de los países estudiados es de cerca de tres mil dólares.

### C. Salud.

#### 1. Progreso en cuanto a supervivencia.

**Cuadro N° 36. Progreso en cuanto a supervivencia en los países fronterizos.**

País (Clasificación según el IDH)	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de mortalidad de lactantes (por mil nacidos vivos)		Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (por mil nacidos vivos)		Población que se estima no sobrevivirá hasta los 60 años (%)	Tasa de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos)
	1970-1975	1995-2000	1970	1998	1970	1998	1995-2000	1990-1998
Brasil (74)	59,6	66,8	95	36	135	42	26,8	160
Colombia (68)	61,6	70,4	70	25	113	30	20,7	80
Ecuador (91)	58,8	69,5	94	30	140	39	21,5	160
Panamá (59)	66,2	73,6	48	18	71	20	15,1	85
Perú (80)	55,5	68,3	115	43	178	54	23,0	270
Venezuela (65)	65,7	72,4	47	21	61	25	17,0	65
Total mundial	59,9	66,7	97	58	148	84	25,2	--

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

El adelanto en cuanto a supervivencia en los países objeto de estudio la mide el PNUD con base en cinco criterios los cuales, observados en el cuadro anterior, permiten inferir lo siguiente; todos los países estudiados se encuentran por encima del promedio mundial en lo relativo a la esperanza de vida, Perú tuvo problemas respecto a la tasa de mortalidad de lactantes en los

años 70 y la mejoró respecto al año 99, pero aún continúa con la tasa más alta de los países fronterizos. Respecto a esta misma variable, Panamá es el mejor país seguido de Venezuela y Colombia.

De otro lado, Perú, Brasil y Ecuador tienen problemas relativos a la población que se estima no sobrevivirá más de 60 años y respecto a la tasa de mortalidad materna. En este último punto, Venezuela, Colombia y Panamá son los mejores países. En este sentido, sería importante analizar propuestas de trabajo conjunto para mejorar la salubridad regional, especialmente respecto a las variables más complicadas.

## E. Economía.

**1. Rendimiento económico.** El rendimiento económico de los países debe mirarse con detenimiento. Por ejemplo, el tamaño de las economías es un referente sobre la capacidad que tiene cada país, pero no debe comprarse porque obviamente resultaría inválido comparar una economía con el tamaño de Brasil con la de Panamá. Las tasas de crecimiento sí son susceptibles de comparación y en términos promediales, durante la década pasada podría decirse que todos los países tienen un crecimiento aceptable, por encima del promedio mundial. El PNB *per cápita* en promedio es de dos mil quinientos dólares, a excepción de Brasil que se acerca a los cinco mil y de Ecuador que se disminuye a los mil quinientos. Con respecto al promedio mundial, los países estudiados están alejados del mismo. La tasa media de inflación muestra permite visualizar parte del manejo macroeconómico por país.

De lo anterior, podría desprenderse que los rendimientos económicos de los países fronterizos con Colombia, no son similares. Además no pueden ser objeto de comparación absoluta sino relativa, analizando tasas de crecimiento, variables *per cápita*, etc. Finalmente, las políticas económicas y sociales han sido bastante disímiles en todos los países, lo que no permite realizar análisis transversales sobre las economías; sólo como referentes generales de cada país.

## F. Población.

### 1. Tendencias demográficas.

**Cuadro N° 45. Tendencias demográficas en los países fronterizos.**

País (Clasificación según el IDH)	Población total (millones)			Tasa anual de crecimiento demográfico (%)		Población urbana (% del total)			Población de 65 años de edad o más (% del total)		Tasa de fecundad total	
	1975	1998	2015	1975-1998	1998-2015	1975	1998	2015	1998	2015	1970-75	1995-2000
Brasil (74)	108,2	165,9	200,7	1,9	1,1	61,2	80,2	86,5	4,9	7,2	4,7	2,3

Colombia (68)	25,4	40,8	53,2	2,1	1,6	60,7	74,1	80,0	4,6	6,4	5,0	2,8
Ecuador (91)	6,9	12,2	15,9	2,5	1,6	42,4	61,1	70,6	4,6	6,2	6,0	3,1
Panamá (59)	1,7	2,8	3,5	2,1	1,3	49,0	56,9	64,9	5,4	7,8	4,9	2,6
Perú (80)	15,2	24,8	31,9	2,2	1,5	61,5	72,0	77,9	4,6	6,5	6,0	3,0
Venezuela (65)	12,7	23,2	30,9	2,7	1,7	75,8	86,8	90,4	4,3	6,5	4,9	3,0
Total mundial	4,0	5,8	7,0	1,6	1,1	37,8	46,6	54,5	6,8	8,3	4,5	2,7

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

En términos absolutos las cifras muestran lo siguiente; Brasil es el país con mayor tamaño poblacional, tiene más de cuatro veces la población de Colombia, más de seis veces la de Perú, más de siete veces la de Venezuela, más de trece veces la de Ecuador y casi sesenta veces la de Panamá.

En este sentido, todos los países analizados tienen poblaciones y dinámicas demográficas bastantes distintas lo que arroja finalmente un orden de tamaño poblacional así, Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador y Panamá. Las tasas de crecimiento poblacional vegetativo bajaron y se espera que sigan bajando a promedios de entre el 1,3 y 1,6% anual.

Finalmente, el país más urbano es Venezuela seguido de Brasil, Colombia y Perú. El país con mayor población rural es Panamá. De otro lado, e igual que la tendencia mundial, América Latina está comenzando a envejecer, o en términos de los demógrafos, está madurando paulatinamente. Así, la población mayor de 65 años para 1998 está cercana al 5% y para el 2015 se estima cerca al 7% para el conjunto de los países estudiados.

(Documento 43)

Documento Conpes 3155	<b>Lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo.</b>
Consejo Nacional de Política Económica y Social	Este documento contempla una de las solicitudes más apremiantes de las regiones fronterizas como es la profundización del proceso de descentralización de manera concertada y participativa con las entidades territoriales, el sector privado y la sociedad civil.
Departamento Nacional de Planeación	<b>II. ANTECEDENTES.</b>
Bogotá, 2002	En materia normativa, Colombia ha sido un país con propuestas dirigidas a promover desarrollo en las zonas fronterizas. Entre estas se encuentran: a) la expedición de la Ley 10 de 1983, que facultó al ejecutivo para definir el ámbito geográfico que debería entenderse por zonas fronterizas; b) la creación de las Corporaciones Autónomas que considere necesarias; c) la creación de una Secretaría de Fronteras adscrita a la Presidencia de la República; y d) la realización de un régimen especial de estímulos e incentivos fiscales, tributarios, de fomento, crédito, comercialización y producción, complementados con una amnistía patrimonial para inversiones en Z F. Los

resultados para promover el desarrollo en las zonas fronterizas han sido escasos.

Si bien la intención que permitió la expedición de esta Ley fue amplia, la misma presenta una marcada deficiencia en su aplicación ya que generó criterios homogenizadores, no atendió a la realidad ni condiciones particulares de cada frontera, reiteró normas existentes, y aquellos artículos que pudieron ser viables no se han materializado todavía. Las entidades territoriales tampoco promovieron la aplicación de los mecanismos dados por la Ley ni generaron propuestas para su reforma.

### **III. DIAGNÓSTICO.**

Las regiones fronterizas han tenido un desarrollo inferior al del resto del país. La mejor manera para mostrar esta situación se expresa en la comparación de los indicadores sociales y económicos de las zonas fronterizas con los promedios nacionales, encontrándose en la mayoría de los casos, rezagos frente al resto del país:

Según las proyecciones realizadas por el DANE, la población fronteriza para el año 2001 fue de 5.7 millones de habitantes, que representan el 13% del total nacional.

En el período 1998 a 2001 se asignaron recursos de inversión pública en las fronteras por un valor aproximado de \$5 billones que representan 8% del total nacional.

Para el mismo período, las transferencias a los departamentos fronterizos ascendieron a \$6,5 billones, que representaron el 22,5% del total de transferencias.

En materia fiscal, del total de municipios fronterizos (64) el 56% presentan déficit. A nivel nacional, del total de municipios del país que reportaron ejecuciones presupuestales (995) para el año 2000 al DNP, el 49% (486) presentan déficit.

El Producto Interno Bruto departamental fronterizo para el año 1997 representó el 10,8% del total nacional<sup>9</sup>. De esta manera el PIB per cápita fronterizo es de \$2.3 millones al año, mientras que el nacional es de \$3 millones, aproximadamente.

Según el Censo de 1993, el 27% de los hogares con miseria de todo el país se encuentran en la región fronteriza, al igual que el 24% de los hogares con NBI. Para el año 2000 y de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano para Colombia, el IDH se encuentra en 0,76 y el promedio para los departamentos fronterizos está en 0,72; el índice de pobreza humana para Colombia se encuentra en 10,6 y el promedio departamental fronterizo está en 14,74; la esperanza de vida en Colombia está en 71,5 años y para los departamentos fronterizos en 70,1 años.

En materia educativa, la tasa de analfabetismo para el año 2000 en el país fue del 8% mientras que para los departamentos fronterizos osciló entre el 11,2% para Nariño y 20% en Chocó. Para el mismo año, la tasa de cobertura neta en secundaria de los departamentos fronterizos se encontró entre el 44,7% para Chocó y 72,1% para La Guajira, frente al nivel nacional que estaba en 62,7%.<sup>11</sup>

En el aspecto laboral, el desconocimiento de las características del mercado de trabajo –su demanda y oferta- en las zonas de fronteras y sus áreas de

influencia, de la dinámica migratoria y de los niveles de empleo y subempleo de la población, no le han permitido al Estado diseñar políticas y programas para el tratamiento de la problemática laboral en dichas zonas.

#### **IV. SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS FRONTERAS.**

La formulación e implementación de la política de fronteras ha estado a cargo de la Cancillería; sin embargo la dinámica reciente de las áreas fronterizas ha llevado al gobierno a tomar nuevas decisiones en materia de política, especialmente en el ámbito institucional.

Entre ellas se destacan: a) la reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores que crea la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo; b) la conformación de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo; c) la aprobación de la Ley 677 de 2001 que establece cuatro Zonas Económicas Especiales de Exportación en regiones fronterizas; d) la expedición de la Ley 681 sobre régimen especial de distribución de combustibles en zonas de frontera; e) la creación del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas, por parte del Ministerio de Minas y Energía; f) el reconocimiento del fenómeno fronterizo en el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial presentado al Congreso de la República; g) la estrategia del Gobierno Nacional para apoyar el desarrollo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, desarrollada en el documento Conpes 3058; y h) La expedición, en octubre 12 de 2001, de los Decretos 2163 y 2171 que crean respectivamente la Consejería Presidencial para el Archipiélago, el cargo de Consejero y mecanismos de apoyo para el fortalecimiento institucional de la Oficina de Control de Circulación y Residencia.

Lo anterior indica la preocupación estatal y el creciente interés en las zonas fronterizas como regiones de desarrollo, reafirmado en la reactivación de importantes mecanismos como las Comisiones de Vecindad con: Brasil, Ecuador, Jamaica, Panamá, Perú y Venezuela. De estas la más activa y la que mayores resultados concretos ha obtenido es la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos Colombo–Venezolana. Adicionalmente, en el contexto de la Comunidad Andina –CAN– se ha definido un marco de acción supranacional con relación a los asuntos fronterizos, al promulgarse la Decisión 459 de 1999 que establece las directrices de la “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”, y al adoptarse la Decisión 501 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la cual se reglamenta la creación de Zonas de Integración Fronteriza –ZIF–.

#### **V. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO.**

Sin embargo, teniendo en cuenta que la integración y desarrollo fronterizo es un tema de competencia de las diferentes entidades del Estado, las acciones que éstas desarrollen deben realizarse de manera coordinada en el marco de la CIIDEF para lograr el cumplimiento global de los objetivos de la política. Concretamente, las acciones de la CIIDEF deben estar orientadas a:

**A. Fortalecimiento y articulación de la acción institucional.** Las acciones de las entidades del Estado en las zonas de frontera, deben realizarse de manera coordinada, evitando dispersión de recursos y esfuerzos. Hay que buscar que

estos se orienten de manera efectiva, y que las entidades del orden nacional establezcan sinergias entre ellas y con las autoridades del orden territorial fronterizo.

**B. Reconocimiento a la diversidad étnica y ambiental.** Las zonas fronterizas son cultural, social, ambiental, geográfica y étnicamente heterogéneas. Por ello es necesario: no legislar sobre el fenómeno fronterizo de una manera homogénea; abrir la posibilidad que existan regulaciones o estatutos específicos; y otorgar mayor autonomía a los entes territoriales fronterizos.

**C. Participación y concertación regional.** El Ministerio de Relaciones Exteriores, en su calidad de Secretaría Ejecutiva de la CIIDF, el Departamento Nacional de Planeación como instancia de apoyo técnico, y las demás entidades que integran esta Comisión deben, formalmente y a través de la Comisión, apoyar este empeño y liderar la participación de la comunidad en las regiones fronterizas, buscando: a) divulgar el presente documento Conpes; b) generar una estrategia de capacitación, formación e investigación en temas fronterizos y de integración que comience por reconocer la multiplicidad de elementos que conforman la realidad fronteriza; y c) generar una estrategia para construir e implementar la propuesta de desarrollo regional fronterizo para cada caso en particular.

**D. Generación de Regímenes Especiales.** Las carencias en el desarrollo de las regiones fronterizas y la incidencia que genera en las economías locales la vecindad con otros países, son argumentos suficientes para el establecimiento de políticas especiales, las cuales deben estar acompañadas de los instrumentos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros que atiendan su diversidad y heterogeneidad. Estos deben discutirse al interior de la CIIDF para garantizar su relevancia y efectividad y para resolver sus requerimientos de coordinación.

## **VI. ESTRATEGIAS.**

Con el propósito de desarrollar los lineamientos de política descritos en la sección anterior, la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo debe adoptar, en el marco de la CIIDF, para garantizar su adecuada coordinación e implementación las siguientes acciones en las 8 áreas que se describen a continuación:

**A. DESARROLLO ECONÓMICO FRONTERIZO:** En la aplicación de su función de control, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– debe tener en cuenta las características y condiciones del comercio interfronterizo cuando se trata de bienes que ingresan a las UEDF desde los países vecinos, cuyo abastecimiento se vea dificultado por carencia de capacidades logísticas, por sobrecostos derivados del transporte y por la inexistencia de producción local que hagan difícil su introducción desde el resto del país.

La DIAN debe impulsar, a través del mecanismo legal correspondiente, la simplificación y flexibilización de trámites y documentos para facilitar el comercio interfronterizo, cuando esté dirigido al abastecimiento de las Z F y las UEDF. En este sentido, debe estudiar y aplicar alternativas que faciliten la introducción de bienes a las zonas fronterizas, procedentes de los países vecinos, así como la flexibilizar términos, condiciones y requisitos para hacer exportaciones desde las zonas fronterizas.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Económico, dentro de sus políticas de fomento a las pequeñas y medianas empresas y del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas –FOMIPYME–, y en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debe recomendar al Consejo Administrador del FOMIPYME que adopte como una de las áreas temáticas de trabajo el apoyo al desarrollo de proyectos para Z F y las UEDF.

El Ministerio de Comercio Exterior debe promover el desarrollo y ejecución de procesos de producción de bienes y servicios para exportación en las Zonas Especiales Económicas de Exportación –ZEEE– a través de condiciones laborales especiales y tratamientos preferenciales en materia tributaria y aduanera, que atraigan y generen nuevas inversiones para fortalecer la exportación.

El Ministerio de Comercio Exterior debe continuar realizando las labores propias de facilitación de transporte de mercancías y agilización de actividades comerciales en los diferentes pasos de frontera.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el marco de su política de Concertación y Diálogo Social, debe impulsar la creación de los Consejos Territoriales de Empleo en las Z de F y UEDF, como estrategia para concertar, promover y coordinar políticas, planes, programas y proyectos regionales y locales para la generación de empleo e ingresos, en coordinación con entidades del sector público, privado y comunitario.

**B. DESARROLLO PRODUCTIVO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA:** Con el fin de impulsar el sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe adecuar los programas y proyectos de desarrollo rural a las características de producción de estas regiones; establecer incentivos especiales a la producción pesquera, acuícola, agrícola, pecuaria y forestal.

Por su parte, el Ministerio de Salud, a través del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –Invima– y de las Direcciones Territoriales de Salud, debe fortalecer en las regiones fronterizas los programas de sanidad portuaria y vigilancia y control de la calidad de alimentos, con énfasis en los de mayor riesgo epidemiológico.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Ministerio del Medio Ambiente, deben formular la Política de Sostenibilidad Agropecuaria que incorporará un componente especial fronterizo e incentivar las industrias y las empresas de economía solidaria mediante el impulso de proyectos productivos ambientalmente sostenibles que apliquen tecnologías limpias.

Así mismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional –ACCI– debe incentivar en las ZIF el desarrollo de cadenas productivas binacionales, aplicando mecanismos de cooperación horizontal y triangular que estimulen la transferencia de tecnologías y alianzas estratégicas entre los sectores comprometidos.

**C. MEDIO AMBIENTE:** El Ministerio del Medio Ambiente debe promocionar el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad de las zonas fronterizas, contribuyendo a la seguridad alimentaria y generando valor agregado regional.

**D. MEJORAMIENTO CONDICIONES DE VIDA:** Con el fin de contribuir a que en las Z F y las UEDF se reduzcan los altos niveles de pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– el Ministerio de Desarrollo Económico debe asistir técnicamente a las entidades prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento básico, con el fin de procurar el mejoramiento de la gestión empresarial, según el tamaño y características propias de las Z F y las UEDF.

De otro lado, el Ministerio de Desarrollo Económico debe promover la inclusión dentro de los acuerdos binacionales, correspondientes al intercambio de productos y servicios entre los países y regiones fronterizas, de materiales de construcción, con el fin de que los productos colombianos tengan la posibilidad de ofrecerse a unos precios competitivos. Con este mismo propósito, apoyará a las pequeñas y medianas empresas relacionadas con el ramo de la construcción en intercambio de sistemas constructivos prefabricados.

El Ministerio de Salud, debe impulsar los procesos de concertación e integración con los países vecinos, con el fin de armonizar y facilitar la prestación de servicios de salud a la población residente en las zonas de frontera.

En lo que respecta al servicio educativo, y para complementar las estrategias del nivel social, el Ministerio de Educación Nacional, conjuntamente con los entes territoriales respectivos, debe promover a través de los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad, el acceso y permanencia en el sistema educativo a todos los niños y jóvenes de las Z F y UEDF, mediante el pleno aprovechamiento de los recursos económicos y humanos asignados al sector. En este sentido, se deben estudiar los acuerdos binacionales en el marco de la cooperación solidaria, aprovechando indistintamente los planteles educativos de uno u otro país, asumiendo el concepto de pueblo y territorio para el caso específico de los grupos étnicos.

Igualmente, con el propósito de fortalecer la educación en estas zonas, el Ministerio de Educación Nacional debe prestar asesoría y asistencia técnica a los entes territoriales para adecuar los contenidos académicos y metodologías a las características particulares de las zonas fronterizas, colocando especial énfasis en aquellos que se desarrollan a nivel binacional.

**E. INFRAESTRUCTURA FRONTERIZA:** La red de carreteras para las Zonas de Fronteras identificada en el documento Conpes N° 3085 de julio 14 de 2000 (Decreto 1735 de 2001), en reglamentación de la Ley 191 de 1995, debe continuar su desarrollo dentro del Plan de Expansión de Carreteras a través del Instituto Nacional de Vías –Invías–.

Los Ministerios de Transporte y Relaciones Exteriores, en apoyo de la labor de las comisiones presidenciales de vecindad, con las entidades homologas de los países vecinos, deben propiciar la suscripción de acuerdos bilaterales para el transporte transfronterizo de carga y pasajeros en los modos aéreo, terrestre, fluvial e intermodal, con vinculación de empresas de la región, así como la homologación de reglamentaciones.

	<p><b>F. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL:</b> Con el fin de fortalecer la presencia institucional en las zonas fronterizas, el Ministerio del Interior debe adelantar las siguientes acciones: a) diseño y puesta en marcha de un sistema de información y divulgación sobre ofertas institucionales, canales de acceso a recursos y normatividad especial para las Z F y las UEDF; b) elaborar un programa especial que contribuya al fortalecimiento de las instancias de gobierno de los entes territoriales fronterizos; c) impulsar la conformación de mecanismos que permitan a las diferentes instancias del gobierno interactuar permanentemente con las regiones fronterizas; y d) promover procesos participativos para que las comunidades indígenas que se encuentran ubicadas en las zonas de frontera se beneficien de los proyectos que se impulsen como consecuencia de esta Política de Integración y Desarrollo Fronterizo.</p> <p><b>G. INTEGRACIÓN FRONTERIZA:</b> El Ministerio de Relaciones Exteriores debe impulsar, de manera concertada con las entidades regionales involucradas y los países vecinos, la creación de las ZIF recogiendo las iniciativas incorporadas en las disposiciones de la Comunidad Andina y la Ley 191 de 1995. Además, debe velar porque las comisiones de vecindad tengan como eje central el desarrollo de la zona fronteriza común, asegurando la participación activa de las comunidades asentadas en las regiones fronterizas.</p> <p>La Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo –CIIDEF– debe tener en cuenta, como elementos para la formulación de la política nacional de integración y desarrollo fronterizo, las consideraciones presentadas en el Estudio Integral de los Pasos de Frontera Intraandinos y del Plan Andino de Cooperación Transfronteriza del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, así como de otros estudios auspiciados por los demás organismos internacionales que promuevan el desarrollo regional, con énfasis en el tema fronterizo. (Documento 44)</p>
<p>Documento Conpes 3272</p> <p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Consejo Nacional de Política Económica y Social</p> <p>Bogotá, 2004</p>	<p><b>Política integral de infraestructura vial.</b></p> <p><b>I. INTRODUCCIÓN.</b></p> <p>El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES – una política integral de infraestructura vial orientada a mejorar la competitividad y productividad del país a través de dos componentes: i) un programa de rehabilitación y mantenimiento integral de la red de carreteras a cargo de la Nación y ii) un programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional.</p> <p>El primero permite recuperar y mantener en buen estado los principales corredores viales de la Nación, los cuales soportan más del 80% del tráfico, y a la vez racionalizar el gasto fiscal en el sector y disminuir los costos de operación del parque automotor. El segundo busca mejorar la infraestructura vial secundaria y terciaria de forma que se logre una mayor integración regional.</p> <p><b>III. PROGRAMA DE INFRAESTRUCURA VIAL Y DESARROLLO REGIONAL.</b></p> <p><b>C. FUENTES DE FINANCIACIÓN.</b></p> <p><b>i) Inversiones regionales del Plan Nacional de Desarrollo.</b> El artículo 6º de</p>

la Ley 812 de 2003 definió que a través de audiencias públicas se efectuaría la consulta y priorización de las partidas de inversión regional contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo. Este mecanismo debía permitir a las comunidades y a sus representantes exponer los proyectos que podrían financiarse con estos recursos, dada su importancia para la región. Como resultado del mecanismo establecido, en el sector de infraestructura vial se priorizaron proyectos por valor de \$484.008 millones (en pesos de 2004) con los cuales se podrán intervenir alrededor de 690 Km entre red primaria, secundaria y terciaria.

**iii) Ajuste y adición al Plan Plurianual de Inversiones del PND.** Con los recursos disponibles hasta el momento en el Plan Plurianual de Inversiones, se estima el cubrimiento de 1.063 Km de vías vasculares. Para lograr la meta de 2.500 Km se requieren \$1.777,7 mil millones adicionales, en razón a que cada Km de pavimentación en este tipo de vías tiene un costo aproximado de \$1.000 millones. Este faltante requiere de recursos adicionales a los contemplados en el Plan Nacional de Inversiones, los cuales competirían con los recursos para otros proyectos de inversión como: Censo Nacional de Población, Triángulo del Tolima, cedulación, voto electrónico, nuevas concesiones (ej. Rumichaca – Pasto - Popayán; accesos a Cúcuta; Bucaramanga - Lebrija; Bucaramanga - Ye de Ciénaga), entre otros.

**D. CRITERIOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE LOS PROYECTOS.** Las mejoras en vías de transporte proporcionan mejores condiciones para el desarrollo económico al reducir los costos de transporte. Los menores costos de transporte benefician indirectamente a consumidores y productores a través de precios totales más bajos para los bienes y servicios transados. Estos beneficios se traducen en efectos positivos sobre el ingreso de la población beneficiada y en un aumento de su nivel de vida.

El tratamiento del transporte en las zonas rurales debe ser abordado de una manera integral y sistémica, proporcionando movilidad y accesibilidad a las comunidades rurales en razón de sus necesidades. Por ello, el transporte rural debe considerar tres elementos i) la infraestructura existente, ii) los servicios de transporte, y iii) la ubicación y calidad de los centros de acopio y distribución.

Con el propósito de reducir los tiempos de viaje y los costos de movilización de bienes y personas, así como de mejorar la transitabilidad entre las zonas rurales y los centros urbanos de consumo y producción, los recursos adicionales a los establecidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo para priorización regional y en el programa de Vías para la Paz se desarrollará sobre vías que cumplan con los siguientes requisitos:

**i) Político / Sociales**

- \_ Proyectos apoyados en la realización de procesos productivos, programas de sustitución de cultivos ilícitos y planes de disminución del conflicto armado.
- \_ Proyectos consistentes con los planes regionales y municipales, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

**ii) Técnicos**

- \_ Proyectos en los cuales la relación beneficio – costo de la pavimentación sea superior al mantenimiento en las condiciones actuales (vías en afirmado con un tráfico promedio diario superior a 300)
- \_ Proyectos en los que exista una complementariedad y conectividad directa con la red Principal o

Arterial y las cabeceras municipales.  
 \_ Proyectos con estudios y diseños de ingeniería definitivos (diseños para construcción).  
 \_ Proyectos que se encuentren en ejecución.

**iii) Económicos**  
 \_ Proyectos que tengan una relación beneficio/costo superior a 1.  
 \_ Proyectos que permitan la integración regional y el desarrollo de regiones fronterizas, especialmente la integración de zonas rurales de baja accesibilidad y potencial agro-industrial y minero, con los centros económicos sostenibles.  
 \_ Que exista convenio con las entidades territoriales para que éstas se responsabilicen por la sostenibilidad de las vías cubiertas, una vez finalice el programa (es decir, al cabo del octavo año).

**VIII. PROGRAMA INTEGRAL DE REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO – PRIM.**

**B. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.** La fase inicial del PIRM está enfocada a cubrir aproximadamente 2.000 km de carreteras por las que circula la mayor parte del comercio exterior y que presenta los mayores volúmenes de tráfico. Estos corredores hacen parte en su mayoría de la Troncal de Occidente, de la Troncal del Magdalena Medio y de las transversales Buenaventura – Bogotá y Barrancabermeja – Bucaramanga. Los proyectos específicos se presentan en el tabla 3.

**Tabla 3. Corredores Prioritarios.**

SECTOR		Longitud Km.
1	Rumichaca - Popayán *	340,2
2	Cerritos -Medellín	241,4
3	Hatillo -Caucasia	253,1
4	Caucasia -Sincelejo	179,9
5	Sincelejo -Toluvuejo	18,1
6	Toluvuejo -Cartagena	136,9
7	Ibagué -Mariquita	107,3
8	San Alberto -Bosconia	277,0
9	Barrancabermeja -La Lizama -Lebrija	96,2
10	Manizales -Honda	132,5
11	Buenaventura -Buga	166,5
<b>TOTAL</b>		<b>1.949,0</b>

(Documento 45)

Departamento Nacional de Planeación

**Cifras de violencia primer trimestre 2004.**

**SECUESTRO.** El artículo 169 del Código Penal define el secuestro como toda retención de personas con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o

Dirección de Justicia y Seguridad

Número 5, Período enero – marzo 2004

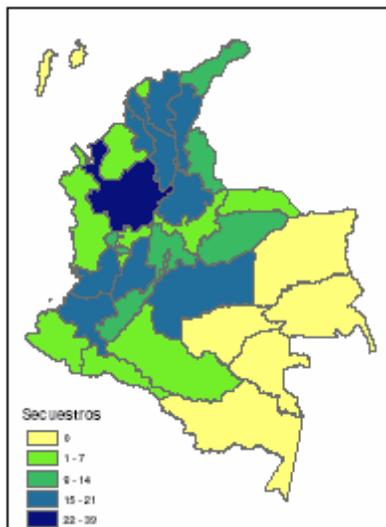
Bogotá, 2004

[Visitado el 30 de agosto de 2004].

Disponble en <URL: [http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion\\_Justicia\\_Seguridad/Cifras\\_de\\_Violencia/cifras\\_de\\_Violencia\\_5.pdf](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Justicia_Seguridad/Cifras_de_Violencia/cifras_de_Violencia_5.pdf)>

de carácter político.

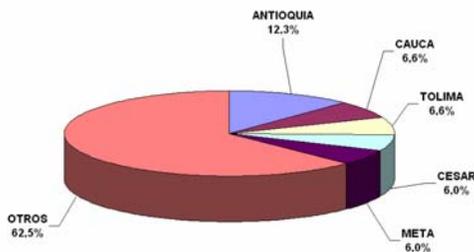
### Número de secuestros por departamento Primer trimestre 2004



Fuente: Fondelibertad.

Las mayores disminuciones en el número de casos se dieron en Cundinamarca (83%), Arauca (82,6%), Boyacá (81%), Chocó (78,9%) y Caquetá (77,4%), mientras que los aumentos más relevantes se dieron en Risaralda (450%), Putumayo (400%), Atlántico (300%) y Norte de Santander (200%).

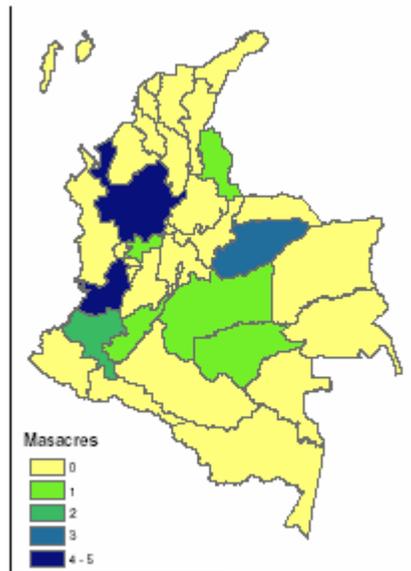
### Participación del Número total de secuestros a nivel Nacional según autor Primer Trimestre 2004



Fuente: Fondelibertad.

**MASACRES.** Por masacres se entiende el homicidio colectivo de 4 o más civiles, efectuado por un mismo autor o grupo, en un mismo lapso de tiempo.

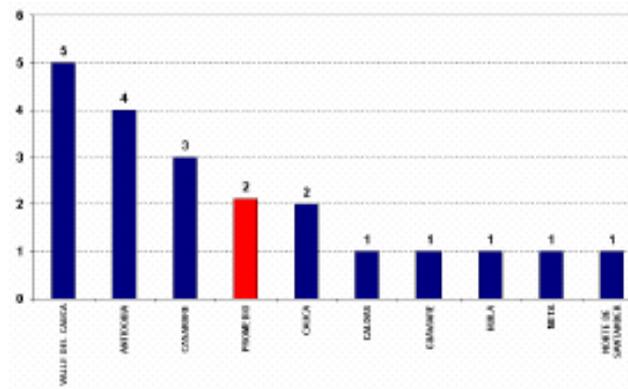
### Número de masacres por departamento Primer trimestre 2004



Fuente: CIC - DIJIN

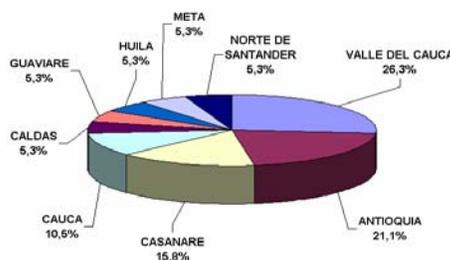
El 63.2% de las masacres ocurridas en el primer trimestre se concentraron en los departamentos del Valle del Cauca (26,3%), Antioquia (21,1%) y Casanare (15,8%). Las mayores disminuciones de ocurrencia de estos se presentaron en los departamentos de Caldas y Norte de Santander (50%), mientras que el único que presentó un aumento en la variable fue el Valle del cauca (66,7%).

### Participación del número total de masacres a nivel departamental Primer Trimestre 2004



Fuente: CIC-DIJIN

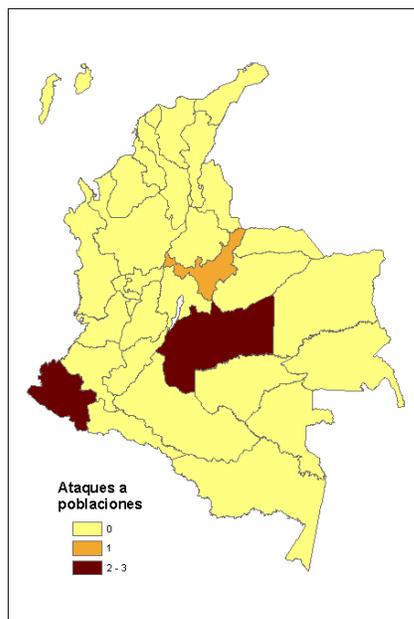
**Participación del número total de masacres a nivel Nacional según departamento Primer Trimestre 2004**



Fuente: CIC-DIJIN

**ATAQUES A POBLACIONES.** Los ataques a poblaciones son aquellos que afectan indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o bienes de carácter civil.

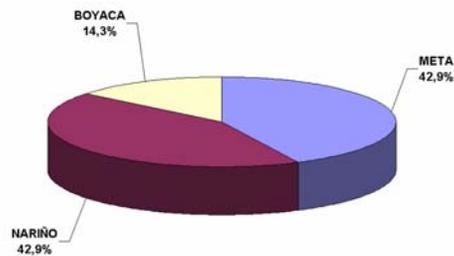
**Número de ataques a poblaciones por departamento Primer trimestre 2004**



Fuente: CIC-DIJIN

El número de ataques a población en el primer trimestre de 2004 presentó una disminución del 41,6%, con respecto al mismo período del año anterior, pasando de 12 a 7 ataques reportados, alcanzando la cifra más baja desde 1996. Así mismo, se presentó una disminución del 82,9% y del 75%, frente al 2001 y 2002.

### Número total de ataques a poblaciones a nivel departamental Primer trimestre 2004

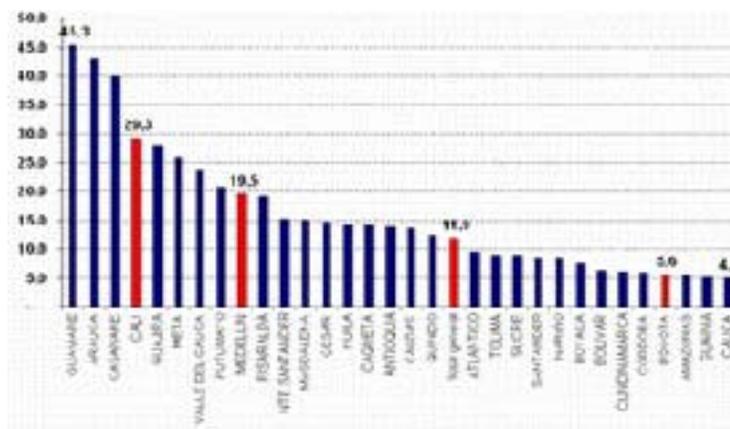


Fuente: CIC-DIJIN

La totalidad de los ataques a poblaciones se concentraron en sólo tres departamentos, que por su participación fueron: Meta y Antioquia (42,9% cada uno), y Boyacá (14,3%).

**HOMICIDIO.** De enero a marzo de 2004, el mayor número de homicidios se presentó en los departamentos del valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca, Norte de Santander y Atlántico. Sin embargo, teniendo en cuenta el tamaño de la población de los departamentos con mayores tasas de homicidio por 1000.000 habitantes fueron Guaviare, Arauca, Casanare, Guajira, Meta y Valle del Cauca.

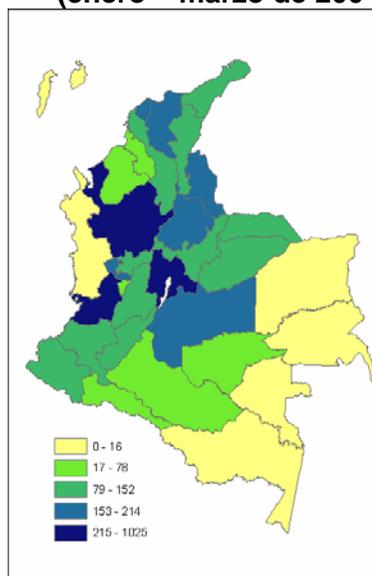
### Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (enero – marzo de 2004)



Fuente: CIC - DIJIN  
Cálculos: DJS-DNP

A nivel departamental cabe resaltar la disminución del 40% en el número de homicidios en Antioquia, del 30% en Bolívar, el 29% en Arauca y la disminución del 25% en los homicidios de Tolima y Caldas. Sin embargo, también se registró un incremento del 100% en Casanare, del 46% en Putumayo, 42% en Meta, 36% en Cauca y 33% en Nariño.

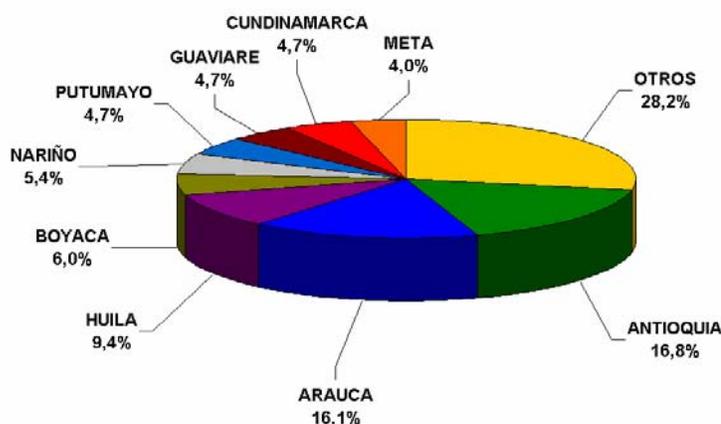
### Número de homicidios por departamento (enero – marzo de 2004)



Fuente: CIC-DIJIN  
Cálculos: DJS-DNP

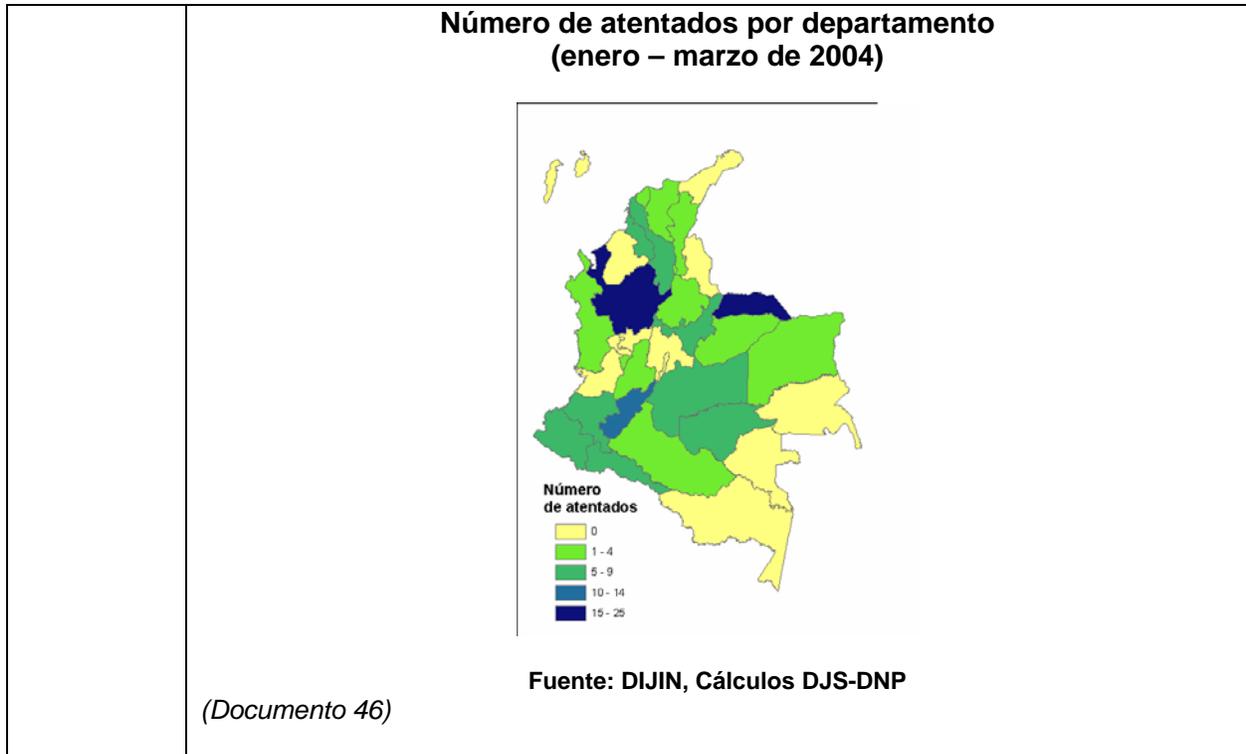
**TERRORISMO.** De enero a marzo de 2004, los departamentos con la mayor cifra de atentados terroristas en el país fueron Antioquia (16,78%), Arauca (16,11%), Huila (9,4%) Boyacá (6,04%) y Nariño (5,37%).

### Participación departamental en el número de Atentados terroristas(enero – marzo de 2004)



Fuente: DIJIN, Cálculos DJS-DNP

Para el primer trimestre cabe resaltar la disminución en el número de terroristas registrados en Norte de Santander que pasó de 14 en 2003 a 2 en 2004, lo que significa una reducción del 86%, Caquetá que pasó de 13 en 2003 a 2 en 2004 para una reducción del 85%. Así mismo, Cundinamarca pasó de 24 a 7 atentados, Nariño de 13 a 8 y Arauca de 34 atentados a 24 para una disminución del 30% en el período.



### III. Jurisprudencia

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Sentencia C-37 de 1996	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.</p> <p><b>Demandante:</b> Luís Antonio Castro, Andrés de Zubiría, Carlos Villalba y Hernando Yepes.</p> <p><b>Problema Jurídico:</b> Revisión constitucional del proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia”. Se hace énfasis en el artículo 52 de dicho proyecto de ley, el cual crea las Zonas Judiciales Especiales de Frontera. A saber:</p> <p>“Artículo 52. Zonas judiciales especiales de frontera. Créanse las zonas judiciales especiales de frontera. La ley determina su jurisdicción y funcionamiento”.</p> <p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional:</b> De conformidad con lo expuesto a lo largo de la providencia, es del resorte propio del legislador, y en particular de una ley estatutaria, crear -o, en este caso, reconocer- algunos despachos judiciales que hagan parte de la rama judicial del poder público, cuando éstos no hubiesen sido consagrados específicamente en la Constitución. Tal es el caso, por ejemplo, de los juzgados y tribunales de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa. Así, dentro de estos términos, la Corte no encuentra objeción alguna a que la ley que se estudia hubiese creado las zonas judiciales de frontera, pues dicha facultad se aviene a la competencia del legislador, prevista en los artículos 150 y 285 de la Carta, para establecer unas reglas con el fin de fijar la división judicial del territorio, tal</p>

	<p>como lo señala el artículo 89 del proyecto.</p> <p>En cuanto a los argumentos expuestos por los ciudadanos intervinientes, en el sentido de que el legislador no puede encomendar a la ley ordinaria asuntos que están reservados a las leyes estatutarias, considera la Corte que en este caso la expresión “<i>La ley determinará su organización y funcionamiento</i>”, es exequible bajo el entendido de que será una ley estatutaria -y no una ordinaria- la que se encargue de regular estos asuntos.</p> <p><b>Resuelve:</b> La norma, en estas condiciones, es declarada exequible. (<i>Documento 47</i>)</p>
<p>Sentencia C-413 de 1996</p>	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. José Gregorio Hernández Galindo. <b>Demandante:</b> Diego Mauricio Bejarano Daza. <b>Problema Jurídico:</b> Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 49 de la Ley 191 de 1995. Por el cual se autoriza a las Asambleas de los departamentos fronterizos para emitir estampillas prodesarrollo fronterizo. <b>Consideraciones de la Corte Constitucional:</b> El mandato constitucional reconoce la existencia de los distintos niveles tributarios, dejando el respectivo espacio a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para percibir, por la vía de impuestos, tasas y contribuciones, las rentas que habrán de aplicar para la realización de sus funciones y para la afirmación de su autonomía.</p> <p>El elemento de primordial importancia en el sistema tributario colombiano desde la vigencia de la Constitución de 1886 (artículo 43), ahora reafirmado, desarrollado y profundizado por la Carta Política de 1991, es el de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales (artículo 1 C.P.), entre cuyos derechos básicos está el de "administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" (artículo 287, numeral 3, en armonía con los artículos 294, 295, 300-4 y 313-4 C.P.). Particularmente los artículos 300, numeral 4, y 313, numeral 4, confieren a asambleas y concejos autoridad suficiente para decretar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y contribuciones que su sostenimiento requiere.</p> <p>Se trata, evidentemente, de un gravamen que no puede considerarse como nacional sino como departamental, aplicable en los departamentos fronterizos, dadas sus necesidades y características, de lo cual resulta, precisamente por respeto a la autonomía de las entidades territoriales en referencia, que el legislador no se viera precisado a definir él mismo todos los elementos del tributo autorizado, que habrá de cobrarse únicamente dentro de los respectivos territorios. Así, cuando el artículo demandado autoriza a los concejos para hacer obligatorio el uso de la estampilla departamental no hace nada distinto de permitirles que dispongan de recursos suyos, aportándolos a los departamentos a los cuales pertenecen, para fines de beneficio colectivo como los indicados en la misma disposición.</p> <p><b>Resuelve:</b> declárese exequible el artículo 49 de la Ley 191 de 1991. (<i>Documento 48</i>)</p>

Sentencia  
C-615 de  
1996

**Magistrado Ponente:** Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

**Demandante:** Luís Giovanni Barbosa Becerra.

**Problema Jurídico:** Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 11 y los párrafos 1 y 3 del artículo 21 de la Ley 191 de 1995.

**Consideraciones de la Corte Constitucional:** El párrafo del artículo 11 de la Ley 191 de 1995, 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.

Podría sostenerse que la norma demandada legítimamente cabe dentro de las regulaciones que el Congreso puede expedir con miras a desarrollar e integrar económica y culturalmente las zonas de frontera (C.P. arts. 289, 300-2 y 337).

La Corte no desconoce el papel activo que la ley debe desempeñar con el objeto de promover programas de cooperación e integración en los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas. La conservación de la soberanía exige la presencia visible del Estado en los territorios limítrofes y la existencia de comunidades laboriosas y pujantes que desarrollen un sentimiento de arraigo nacional. Pero, al mismo tiempo, es importante que se estrechen los lazos culturales y económicos con las poblaciones de las naciones vecinas, como corresponde al ideario integracionista de la Carta.

Cada órgano del Estado tiene, en el marco de la Constitución, un conjunto determinado de funciones. El desarrollo de una competencia singular no puede realizarse de una manera tal que su resultado signifique una alteración o modificación de las funciones que la Constitución ha atribuido a los demás órganos. Se impone un criterio o principio de "ejercicio armónico" de los poderes, de suerte que cada órgano se mantenga dentro de su esfera propia y no se desfigure el diseño constitucional de las funciones. No se puede ignorar que los órganos nacionales tienen competencia en todo el territorio nacional y que, especialmente, en las zonas de frontera, no es el Congreso el único órgano que despliega en ellas sus atribuciones.

En resumen, la norma demandada desconoce la función de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad encargada de regular el crédito (C.P. 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.

De acuerdo con lo expuesto, la 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 elimina 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 éstas no pueden ser deferidas al Gobierno, así ello se realice con su voluntad;

	<p>(3) la función del Congreso es la de ofrecer los criterios y directrices generales del régimen cambiario ordinario o especial y la de señalar las 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.</p> <p><b>Resuelve:</b> Declarar Inexequible la expresión "El Gobierno, previa autorización de" del párrafo del artículo 11 de la Ley 191 de 1995. Declarar Exequible el párrafo 1º del artículo 21 de la Ley 191 de 1995. Declarar Inexequible el párrafo 3º del artículo 21 de la Ley 191 de 1995. (Documento 49)</p>
<p>Sentencia C-076 de 1997</p>	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Jorge Arango Mejía. <b>Demandante:</b> Luis Carlos Gaitán Gómez. <b>Problema Jurídico:</b> Demanda de inconstitucionalidad en contra de la ley 191 de 1995 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera" y, específicamente, en contra del artículo 24.</p> <p>Al expedir la ley 191 de 1995, el legislador desconoció el artículo 158 de la Constitución, que establece: "La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas". Según el actor, la vigencia de ley 191 de 1995, ha creado un caos jurídico en relación con las normas sobre zonas fronterizas, hecho que ha generando inseguridad jurídica y económica, pues no es fácil determinar qué normas están vigentes, circunstancia que se presenta por la omisión del legislador de integrar en un sólo cuerpo normativo, todas las disposiciones sobre la materia. Este defecto, dice el actor, no se subsana por el sólo hecho de que el artículo 56 de la mencionada ley derogue todas las normas que le son contrarias, es necesario la agrupación de las que aún continúan vigentes, para que se cumpla el mandato constitucional y exista certeza jurídica. Así mismo, el actor considera que en la ley acusada se regularon algunas materias en forma diversa a como estaban reglamentadas en leyes anteriores, hecho que vulnera la seguridad jurídica.</p> <p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional:</b> En materia fronteriza, la ley 191 de 1995 es, precisamente, la espina dorsal de la legislación en este campo. Basta revisar lo que en ella se regula para arribar a esta conclusión. Por tanto, no es válido el cargo de la demanda por la omisión en que pudo incurrir el legislador al no ordenar la publicación de la ley de fronteras con las modificaciones que ella introducía al régimen fronterizo. Por lo expuesto, el cargo de la demanda, por la supuesta violación del inciso final del artículo 158 de la Constitución no puede prosperar.</p> <p>La ley 191 de 1995 no es una ley marco, como equivocadamente lo afirma el demandante. Basta leer el artículo 150, numeral 19 de la Constitución, que señala, expresamente, las materias que deben regularse por medio esta clase de leyes. En la enunciación que hace el artículo en comento, no se encuentra la materia de la ley acusada: zonas fronterizas.</p>

	<p>El texto del artículo 24, no figuraba en los proyectos que originalmente fueron sometidos a consideración de las comisiones de Cámara y Senado que conjuntamente asumieron su estudio. Esta norma, tal como aparece en la ley, se incluyó en el articulado que, en segundo, debate aprobó la plenaria del Senado de la República, tal como consta en los antecedentes legislativos que reposan en el archivo del Congreso de la República. De esta manera, y 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 inclusión del artículo 24, en el proyecto de ley que finalmente fue aprobado como ley de fronteras, no desconoció norma alguna de carácter constitucional.</p> <p>El legislador podía, tal como lo hizo en 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.</p> <p><b>Resuelve:</b> Declárese exequible la ley 191 de 1995, pero sólo por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Declárese exequible el artículo 24 de la ley 191 de 1995. (Documento 50)</p>
<p>Sentencia C-661 de 1998</p>	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Antonio Barrera Carbonell. <b>Demandante:</b> María Olga Rojas Melo. <b>Problema Jurídico:</b> Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 55 de la Ley 191 de 1995. El cual según el demandante viola los arts. 158, 334 y 355 de la Constitución Política. El concepto de la violación lo expone de la siguiente manera: El artículo 55 de la ley 191 de 1995 en esencia obliga a Ecopetrol a asumir el costo del transporte de los combustibles entre las plantas de abasto o mayoristas y las capitales de departamento ubicadas en zonas de fronteras y comunicadas por carretera con dichas plantas, mientras la Nación construye la red de poliductos prevista en el Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, que la disposición censurada establece una especie de subsidio a dicho transporte.</p> <p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional:</b> Cuando el artículo 337 autoriza al legislador para expedir regulaciones especiales en materia económica y social, destinadas a promover el desarrollo económico y social de las zonas de frontera, esta señalando una finalidad constitucional que el legislador puede satisfacer, mediante la adopción de las medidas que contribuyen a realizarla. Es incuestionable, por lo tanto, que el subsidio temporal al transporte de combustibles a cargo de Ecopetrol es una concreción práctica y admisible del referido mandato constitucional. No es inconstitucional el hecho de que la norma acusada no tenga, por el momento, aplicación concreta en todas las capitales de departamento que sean zonas de frontera.</p> <p>Estima la Sala que la referida norma adopta un cometido estatal específico de fomento, estímulo y promoción de las zonas de frontera que comporta para las ramas del poder público y, en primer término para el legislador, el deber de su</p>

	<p>realización práctica. La discrecionalidad del legislador, por consiguiente, sólo se encontraría limitada por las prohibiciones o condicionamientos a los cuales la Constitución podría someter su acción en esta materia, v.gr., en las circunstancias que tienen que ver con la protección de la soberanía nacional, el reconocimiento de la intervención de los distintos órganos públicos en el diseño, manejo y control de las atribuciones que se les otorguen a dichas regiones, las limitaciones presupuestales y financieras de la Nación, el manejo de las relaciones internacionales y de la política económica etc.</p> <p>La Corte entiende que la autorización prevista en el artículo 55 de la ley 191 de 1995 constituye, sin lugar a dudas, uno de los eventos en que se puede admitir, excepcionalmente, que los organismos públicos puedan otorgar auxilios o subsidios a personas privadas, sin que por ello se incurra en la prohibición constitucional prevista en el artículo 355 superior. En efecto, si no se subsidiara el transporte de combustible en las zonas de frontera, su costo resultaría excesivamente gravoso para los usuarios del transporte, con la natural incidencia en otros sectores de la actividad económica, con perjuicio general para el desarrollo social y económico que el legislador debe promover en las zonas de frontera.</p> <p>Observa la Sala que la norma es de carácter general, porque ella no se refiere a ninguna ciudad o municipio concreto del país, ni alude tampoco a personas determinadas destinatarias de la misma. Si la norma, se ha aplicado inicialmente para la Ciudad de Pasto y algunos municipios del Departamento de Nariño, ello no obsta para que se aplique a otras ciudades capitales de departamento ubicadas en zonas de frontera. Por lo demás, no se trata en este caso de gasto público con cargo al presupuesto nacional, y si lo fuera, ya la Corte ha reconocido que puede ser decretado a iniciativa del Congreso. La norma acusada, se refiere a un subsidio al transporte de combustibles para una finalidad constitucional legítima que se encuadra dentro de las actividades económicas que cumple Ecopetrol.</p> <p><b>Resuelve:</b> Declárese exequible el artículo 55 de la Ley 191 de 1995. (Documento 51)</p>
<p>Sentencia C-269 de 2000</p>	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Álvaro Tafur Galvis. <b>Demandante:</b> Amadeo Tamayo Morón. <b>Problema Jurídico:</b> Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 100 de la Ley 488 de 1998. Considera el actor que la disposición acusada viola el principio de la autonomía de los entes territoriales establecido en los artículos 1º, 287, 298, 300-2, 303 y 305-2 de la Constitución Política, al señalar que los gobernadores de los departamentos fronterizos pueden celebrar con Ecopetrol contratos de concesión para la distribución de gasolina importada. Dichas normas, señala, habilitan a los jefes de la administración departamental para seleccionar libremente los concesionarios de tales contratos.</p> <p>De otra parte, manifiesta el actor que la norma parcialmente acusada viola el principio constitucional de la igualdad, en cuanto favorece a uno de los competidores en el suministro de la gasolina, a saber, Ecopetrol, constituyendo en su favor un monopolio que no persigue fines rentísticos, e ignorando que la distribución de los derivados del petróleo es un servicio público que es prestado</p>

	<p>en la actualidad por los particulares bajo un régimen de derecho privado y en condiciones de libre competencia.</p> <p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional:</b> La Corte debe aclarar, de antemano, que la norma <i>sub examine</i> no impone a los gobernadores la obligación de suscribir los citados contratos con Ecopetrol; tan sólo los habilita, mediante el verbo rector “podrán”, para que éstos, de manera libre y discrecional, seleccionen a los concesionarios de esos contratos, teniendo a Ecopetrol como una de las posibilidades al momento de adoptar la decisión que más convenga al departamento ubicado en zona de frontera en materia de distribución de combustibles derivados del petróleo. Por lo anterior, para la Sala es evidente que la disposición legal demandada no puede considerarse violatoria de la autonomía ni de la libre autodeterminación de los departamentos ubicados en zonas de frontera.</p> <p>Dadas las características del mercado de combustibles en las zonas de frontera, donde se dan las circunstancias propicias para el contrabando de combustibles, habida cuenta del valor de éstos en el mercado y de su precio, que por la carga tributaria que soportan en nuestro país es superior al que se en los países vecinos, es válido y necesario que el Estado colombiano intervenga para asegurar que la distribución del combustible en dichas regiones por parte de empresas nacionales; así se otorgarán las garantías mínimas que permitan equiparar los precios con los de los países vecinos. Esto no sólo facilita enfrentar eficazmente el contrabando, sino en especial, fomentar la cooperación e integración entre los países vecinos. Por consiguiente, concluye la Sala que la norma sujeta a examen, en concordancia con lo preceptuado por el artículo 19 de la ley 191 de 1995, garantiza la autonomía que el artículo 287 de la Carta Política reconoce a las entidades territoriales, en este caso a los departamentos ubicados en zonas de frontera, al facultar a los gobernadores a celebrar contratos de concesión para la distribución de combustibles con Ecopetrol.</p> <p>De conformidad con el párrafo de la disposición demandada “El Gobierno Nacional reglamentará la materia antes de noventa días”. Entonces, en la medida en que el párrafo en mención señala un plazo dentro del cual el Presidente de la República debe ejercer esa función de reglamentación de la ley, es evidente que incurre en transgresión del ordenamiento superior y debe ser declarado inexecutable, como así se hará en la parte resolutive.</p> <p><b>Resuelve:</b> Declárese executable el artículo 100 de la ley 488 de 1998, salvo su párrafo que se declara inexecutable. (Documento 52)</p>
Sentencia C-674 de 2002	<p><b>Magistrado Ponente:</b> Dr. Jaime Córdoba Triviño.  <b>Demandante:</b> Eugenio Fabián Moreno Sánchez.  <b>Problema Jurídico:</b> Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 7 de la Ley 677 de 2001. Pues se considera que vulnera el artículo 13 de la Constitución.</p> <p>En atención al derecho a la igualdad, el Estado no debe crear condiciones que impliquen la anulación o disminución de las oportunidades de algunas personas para acceder a una actividad lícita, sin que haya una justificación objetiva y</p>

razonada. La discriminación radica en la exigencia de un monto mínimo de inversión empresarial de un millón de dólares para acceder a la exportación de bienes y servicios en las condiciones favorables de que trata la ley, la cual está en contra de las personas naturales y jurídicas que no puedan reunir ese capital y que tengan el firme propósito de exportar bienes y servicios con el régimen favorable de las zonas económicas especiales de exportación.

La norma impugnada va en contravía al principio constitucional de la igualdad en la medida en que el artículo 13 de la Carta precisamente consagra la obligación del Estado de adoptar un trato preferencial hacia las personas marginales y más vulnerables. Por eso no puede ser constitucional el imponer castigos a personas naturales o jurídicas que sean más débiles o que posean menos capital que otras.

**Consideraciones de la Corte Constitucional:** Se entiende por zonas especiales económicas de exportación los espacios del territorio nacional correspondientes a los cuatro municipios fronterizos antes indicados, en los cuales se aplicará, a las nuevas empresas que se establezcan, un régimen jurídico especial en materia económica y social para promover su desarrollo, en beneficio del progreso nacional, mediante la exportación de bienes y servicios. Este régimen tiene como finalidad única atraer y generar nuevas inversiones para fortalecer el proceso de exportación nacional mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado y que estimulen y faciliten la exportación de bienes y servicios producidos en el territorio colombiano. Los proyectos industriales que obtengan calificación de elegibles por parte del Comité que establezca el Gobierno Nacional, gozarán de los beneficios de carácter tributario, arancelario y laboral establecidos en esta ley, una vez suscrito el contrato de admisión dentro del cual se definan los compromisos que asume el interesado.

El requisito de la inversión mínima de US\$ 2'000.000 es el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad. El demandante considera que este requisito vulnera el principio de igualdad al fijar condiciones que anulan o disminuyen las oportunidades de algunas personas para acceder a una actividad lícita, sin que haya una justificación objetiva y razonable. Visto así, la Corte encuentra que efectivamente se da el primer presupuesto para el análisis de la violación del principio de igualdad, esto es que la norma legal dispense un trato distinto a personas que se encuentran en una misma situación de hecho dado que, en efecto, la norma demandada establece un tope mínimo de inversión a ser efectuada en un término perentorio de 4 años y no todas las empresas que se organicen con vocación exportadora de bienes y servicios tienen tal capacidad de inversión. Sin embargo, la viabilidad futura de los proyectos de inversión depende de su capacidad de penetrar los mercados externos, y ello se logra si las empresas disponen de una infraestructura productiva, con la incorporación de tecnologías avanzadas, el encadenamiento con la industria nacional, la permanencia en la zona y la producción limpia, entre otros aspectos económicos, sociales y culturales requeridos según las características del proyecto y acordes con la competencia que deben enfrentar.

Vista así, la norma demandada, lejos de constituir un mecanismo de discriminación entre empresas nacionales a partir de su capacidad económica, contiene una exigencia acorde con la actual y la proyectada realidad

	<p>empresarial en los mercados internacionales. Este aspecto fue puesto de presente en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República, en donde se señaló que “Las zonas especiales económicas de exportación constituyen el más claro ejemplo de construcción deliberada de ventajas competitivas territoriales como son: 1) Disponibilidad de mano de obra especializada. 2) Servicios públicos competitivos. 3) Modernas telecomunicaciones. 4) Servicios logísticos de categoría mundial, y 5) Avanzada infraestructura portuaria y aeroportuaria”.</p> <p>La exclusión que puede comportar la norma demandada no implica vulneración del derecho a la igualdad, en tanto que si bien en ella se crea un grupo de inversionistas especiales para determinados proyectos de exportación, el ordenamiento ofrece otros programas de promoción de las exportaciones de los cuales pueden beneficiarse los inversionistas que no cumplan con los requisitos establecidos para quienes pretendan participar en las ZEEE creadas por la Ley 677 de 2001.</p> <p><b>Resuelve:</b> Declárese exequible el numeral 3 del artículo 7 de la Ley 677 de 2001. (Documento 53)</p>
--	--

#### IV. Proyectos de Ley

##### A.1. En trámite

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Proyecto de Ley No. 101 del 10 de septiembre de 2003 Cámara.</p> <p>Publicado en la Gaceta del Congreso No. 456 de 2003</p> <p>Autor: H. Representante ante Guillermo Rivera Florez</p>	<p><b>Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 191 de 1995, y se dictan disposiciones sobre zonas de frontera.</b></p> <p>Este proyecto de ley pretende modificar algunos artículos de la ley 191 de 1995 y en algunos casos adicionarle unos nuevos, con el objetivo de actualizarla y otorgarle a las autoridades de los territorios fronterizos y a los habitantes de dichas zonas, herramientas a través de las cuales puedan lograr su desarrollo de una manera más rápida y oportuna.</p> <p><b>Adiciónese el párrafo cuarto al artículo 7º así:</b> Las instituciones de aseguramiento y prestación de servicios de salud creadas en virtud de la Ley 100 de 1993 podrán celebrar convenios con las instituciones de salud de los países vecinos, debidamente establecidas y acreditadas ante las autoridades respectivas, para la atención de los nacionales en aquellos eventos en que las distancias geográficas y la calidad de los servicios requeridos sea más favorable para los usuarios. Lo dispuesto en este párrafo no requiere autorización previa de las asambleas departamentales y concejos municipales.</p> <p><b>El párrafo del artículo 11 quedará así:</b> Párrafo. El Gobierno, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República, establecerá líneas de crédito en condiciones especiales para los sectores productivos de estas zonas.</p>

<p>Ponentes: H. Represent antes Guillermo Rivera Florez, Pedro Nelson Pardo Rodríguez</p> <p>Estado: Pendiente discusión segundo debate.</p>	<p><b>El artículo 12 quedará así:</b> Artículo 12. Artesanías de Colombia, el Fondo DRI y el IFI 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.</p> <p><b>Artículo nuevo. El artículo 32 quedará así:</b> Artículo 32. El Gobierno Nacional podrá desarrollar regímenes excepcionales en materia tributaria para el caso de los combustibles líquidos derivados del petróleo, distribuidos por Ecopetrol directamente o a través de las cesiones o contrataciones, en los departamentos fronterizos, a fin de evitar el contrabando.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los regímenes excepcionales puestos en marcha en virtud de este artículo podrán desarrollarse de manera diferenciada en cada uno de los departamentos dependiendo de los precios de los combustibles en la respectiva frontera.</p> <p><b>El artículo 34 quedará así:</b> Artículo 34. El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Educación Nacional, dará prelación sobre otros proyectos, a la creación de Centros Comunitarios de Educación Superior en zonas de Frontera para la oferta de programas de educación superior, mediante convenios con las entidades territoriales, las instituciones de Educación Superior de Colombia o Institutos tecnológicos existentes en la zona y las instituciones de Educación Superior de los países vecinos.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Los programas ofrecidos por estos centros comunitarios de educación superior en zonas de frontera deberán ser diseñados en consonancia con la vocación económica regional y su condición de zona fronteriza.</p> <p><b>El artículo 35 quedará así:</b> Artículo 35. El Gobierno Nacional asignará anualmente en el presupuesto del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, Fodesepe, 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, centros comunitarios de educación superior que se pongan en marcha, así como para la financiación de los programas que adelanten conjuntamente con las Universidades de los países vecinos.</p> <p><b>El artículo 36 quedará así:</b> Artículo 36. Las Universidades Públicas y los Centros Comunitarios de Educación Superior de Zonas de Frontera 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.</p> <p><b>El artículo 38 quedará así:</b> Artículo 38. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, apoyará a los Centros Comunitarios de Educación Superior que</p>
--	---

se pongan en marcha en las zonas de frontera, con programas que se adecuarán 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.

**El artículo 41 quedará así:** Artículo 41. El Gobierno Nacional para los efectos de coordinación Interinstitucional se apoyará en la Comisión Interinstitucional de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIIDEF). Esta Comisión 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 Comisión tendrá las siguientes funciones:

**El literal a) del artículo 41 quedará así:** a) Formular conjuntamente con los Ministerios respectivos y con las demás entidades e instancias del orden nacional, departamental y local, 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.

**Adiciónese el literal k) al artículo 41 así:** k) Analizará, preparará, apoyará y recomendará políticas al Gobierno local, tendientes a mejorar la seguridad de las comunidades fronterizas.

**El párrafo del artículo 43 quedará así:** Párrafo 1º. El Director de Integración y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá asiento en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

**Adiciónese el párrafo 2º al artículo 43 así:** Párrafo 2º. El Gobierno Nacional priorizará la gestión de recursos de cooperación internacional con destino a este fondo.

**Adiciónese el artículo 44 así:** Artículo 44. Los municipios de Maicao, Puerto Santander, Cúcuta, Arauca, Puerto Carreño, San Miguel, Ipiales, Tumaco, Leticia, Mitú, Puerto Inírida y Puerto Asís, 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.

**El artículo 49 quedará así:** Artículo 49. La construcción, reparación y mantenimiento de la infraestructura de transporte necesario para la Integración Fronteriza estarán a cargo de la Nación. La Nación podrá desarrollar inversiones de mantenimiento de la infraestructura de transporte que esté a cargo de los municipios y departamentos ubicados en las zonas de frontera.

**Capítulo nuevo. El capítulo VIII quedará así:**

## **CAPITULO VIII Frontera Amazónica**

<p><b>Ponencia para primer debate al proyecto de Ley No. 101 del 10 de septiembre de 2003 Cámara.</b></p>	<p><b>Artículo nuevo. Artículo 50.</b> La Frontera Colombiana que se extiende en el territorio de los departamentos de Putumayo, Amazonas, Vaupés y Guainía constituye para los efectos de la presente ley la frontera amazónica.</p> <p><b>Artículo nuevo. Artículo 51.</b> La frontera amazónica será objeto de una política pública especial, concordante con la responsabilidad de la conservación del ecosistema de la cuenca compartida del río Amazonas que le compete al Estado Colombiano.</p> <p><b>Artículo nuevo. Artículo 52.</b> La Nación y las entidades territoriales de la frontera amazónica velarán porque las inversiones que en ella se realicen sean coherentes con lo dispuesto en el artículo 51 de la presente ley.</p> <p><b>Artículo nuevo. Artículo 53.</b> La Nación y las entidades territoriales de la frontera amazónica promoverán en ella un desarrollo económico preferentemente construido sobre su oferta ambiental y enmarcado en el concepto del desarrollo sostenible.</p> <p><b>Artículo nuevo. Artículo 54.</b> Los centros comunitarios de educación superior dispuestos en la presente ley que se establezcan en la frontera amazónica, así como las Universidades públicas que oferten programas de educación superior en la misma, priorizarán aquellos que guarden relación con la oferta ambiental de la región.</p> <p><b>Artículo nuevo. Artículo 55.</b> Las Corporaciones Autónomas Regionales y de desarrollo sostenible que tengan jurisdicción en la frontera amazónica podrán celebrar convenios con las entidades homólogas de los países vecinos a fin de establecer acciones conjuntas para adelantar programas de conservación del medio ambiente.</p> <p><b>Artículo nuevo. Artículo 56.</b> Las entidades territoriales de la frontera amazónica podrán celebrar convenios con las entidades homólogas de los países vecinos a fin de establecer acciones conjuntas para el control de las enfermedades tropicales.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO IX</b></p> <p><b>El artículo 62 quedará así:</b> Artículo 62. Mientras la Nación construye la red de poliductos, Ecopetrol asumirá 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.</p> <p>Para su presentación en primer debate en la Cámara, el texto inicial del proyecto de ley sufrió algunas modificaciones.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pliego de modificaciones para primer debate</b></p> <p><b>El párrafo 4º del artículo 7º quedará así:</b> Párrafo 4º. Los gobernadores de los departamentos fronterizos podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, convenios en materia de salud a fin de permitir que las instituciones de aseguramiento y prestación de servicios creadas en virtud de la Ley 100 de 1993, puedan celebrar acuerdos con las instituciones de salud del país vecino, debidamente establecidas y</p>
---	---

**Publicado en la Gaceta del Congreso No. 523 de 2003**

acreditadas ante las autoridades respectivas, para la atención de los nacionales en aquellos eventos en que las distancias geográficas y la calidad de los servicios requeridos sea más favorable para los usuarios. Lo dispuesto en este párrafo no requiere autorización previa de las asambleas departamentales y los concejos municipales.

**El artículo 11 quedará así:** Artículo 11. Por medio de los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas, el IFI, Finagro y el Fondo Nacional de Garantías, apoyarán en los requerimientos de capital de trabajo y bienes de capital y respaldo de políticas de crédito de este tipo de empresas cuando estén localizadas preferencialmente en zonas de frontera.

**Parágrafo:** Para los efectos del presente artículo, el Gobierno Nacional lo reglamentará de tal forma que el IFI, Finagro y el Fondo Nacional de Garantías puedan desarrollar sus líneas de crédito de manera excepcionales en las zonas de frontera.

**Artículo nuevo. El artículo 32 quedará así:** Artículo 32. El Gobierno Nacional podrá desarrollar en los departamentos fronterizos regímenes excepcionales en materia tributaria.

**Artículo nuevo. El artículo 34 quedará así:** Artículo 34. Las capitales de los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guainía y el municipio de Puerto Leguizamo en el Putumayo, en razón a que no tienen comunicación terrestre, serán consideradas zonas francas para aquellos productos introducidos desde el respectivo país vecino.

**El artículo 38 quedará así:** Artículo 38. La Escuela Superior de Administración Pública, Esap, apoyará a los centros comunitarios de educación Superior que se pongan en marcha en las zonas de frontera, con programas que se adecuarán 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.

**El párrafo 1º del artículo 44 quedará así:** Parágrafo. 1º. El Director de Integración y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá asiento en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

**Adiciónese el párrafo 2º al artículo 44 así:** Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional priorizará la gestión de recursos de cooperación Internacional con destino a este fondo.

**Artículo nuevo. Artículo 56.** Los gobernadores de los departamentos de frontera Amazónica podrán celebrar acuerdos con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, para que las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible que tengan jurisdicción en su respectivo departamento, puedan desarrollar labores conjuntas con entidades homólogas del país vecino, para adelantar programas de conservación del medio ambiente y de desarrollo sostenible.

**Parágrafo.** Lo dispuesto en este artículo no requiere aprobación de la

<p><b>Ponencia para segundo debate y texto definitivo al proyecto de Ley No. 101 del 10 de septiembre de 2003 Cámara. Publicado en la Gaceta del Congreso No. 038 de 2004. Aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional Permanente, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 191 de 1995, y se dictan</b></p>	<p>asamblea departamental respectiva.</p> <p><b>Artículo nuevo. Artículo 57.</b> Los aeropuertos de Puerto Leguízamo, Leticia, Mitú y Puerto Inírida serán estratégicos para el mantenimiento de la soberanía nacional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional dará especial atención a la optimización y mantenimiento de estos aeropuertos.</p> <p><b>Artículo nuevo. Artículo 59.</b> Para los efectos del artículo 11 de la presente ley, en el caso de los territorios que constituyen la frontera Amazónica, el respaldo del Fondo Nacional de Garantías para las distintas operaciones de crédito obviará las exigencias relacionadas con la acreditación de títulos de dominio de las parcelas rurales.</p> <p><b>Artículo 1. Parágrafo 4º del artículo 7º de la Ley 191/95: Parágrafo 4º.</b> Los gobernadores de los departamentos fronterizos y los alcaldes de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, convenios en materia de salud a fin de permitir que las instituciones de aseguramiento y prestación de servicios creadas en virtud de la Ley 100 de 1993, puedan celebrar acuerdos con las instituciones de salud del país vecino.</p> <p><b>Artículo 2. El artículo 11 de la Ley 191/95 quedará así:</b> Artículo 11. Por medio de los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas, el IFI, Finagro y el Fondo Nacional de Garantías, apoyarán en los requerimientos de capital de trabajo y bienes de capital y respaldo de políticas de crédito de este tipo de empresas cuando estén localizadas preferencialmente en zonas de frontera.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para los efectos del presente artículo, el Gobierno Nacional lo reglamentará de tal forma que el IFI, Finagro y el Fondo Nacional de Garantías puedan desarrollar sus líneas de crédito de manera excepcionales en las zonas de frontera.</p> <p><b>Artículo 3. El artículo 12 de la Ley 191/95 quedará así:</b> Artículo 12. Artesanías de Colombia, Incoder y el IFI 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.</p> <p><b>Artículo 3A. El artículo 21 de la Ley 191/95 se le adiciona un parágrafo:</b> Parágrafo 4º. El Banco de la República establecerá o autorizará un agente comercial o bancario en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, donde exista explotación minera, con el fin de facilitar la compra y posterior transferencia de regalías por dicho concepto.</p> <p><b>Artículo 3B. Artículo nuevo. Adiciónase la Ley 191/95 con el siguiente artículo:</b> Artículo 27B. Exonérese del IVA a todas las mercancías desde su</p>
--	--

**disposiciones sobre zonas de frontera.**

origen y que sean introducidas a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, donde no existe transporte terrestre organizado.

**Artículo 4. Artículo nuevo. Adiciónase la Ley 191/95 con el siguiente artículo:** Artículo 31A. El Gobierno Nacional podrá desarrollar en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas de Frontera regímenes excepcionales e materia tributaria.

**Artículo 5. Artículo nuevo. Adiciónase la Ley 191/95 con el siguiente artículo:** Artículo 31B. Zona de Régimen Aduanero Especial de Inírida, Puerto Carreño, Mitú y Puerto Leguízamo. Declárese a Inírida, Puerto Carreño, Mitú y Puerto Leguízamo Zona de Régimen Aduanero Especial. Lo establecido en este artículo se aplicará exclusivamente a las mercancías que se importen por el Puerto de Inírida, el Aeropuerto Internacional César Gaviria Trujillo, el paso de frontera entre Venezuela y Colombia por el río y el paso de frontera entre Brasil y Colombia por el río, en el departamento del Guanía, para consumo o utilización en el perímetro urbano del municipio de Inírida, en Puerto Carreño y el Aeropuerto Germán Olano frontera con Venezuela sobre el río Orinoco, en el departamento del Vichada para consumo o utilización en Puerto Carreño, en el Puerto de Mitú, frontera con Brasil y en el Aeropuerto León Bentley en el departamento del Vaupés, para consumo o utilización interno del municipio de Mitú y en Puerto Leguízamo, la frontera con Perú y Ecuador sobre el río Putumayo y el Aeropuerto de Puerto Leguízamo para consumo u utilización interna del municipio, en el departamento del Putumayo.

**Parágrafo.** Para todos los efectos se entenderán incorporadas a la presente ley, todas las normas y disposiciones pertinentes contenidas en el Estatuto Aduanero, en especial el título XIII.

**Artículo 5A. Artículo nuevo. Adiciónase la Ley 191/95 con el siguiente artículo:** Artículo 31C. Establézcase el libre mercado incluida la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, en las Unidades de Desarrollo Fronterizo donde no exista transporte terrestre organizado hacia o desde el interior del país.

**Artículo 6. El artículo 32 de la Ley 191/95 quedará así:** Artículo 32. El Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Educación Nacional, dará prelación sobre otros proyectos, a la creación de centros comunitarios de educación superior en zonas de frontera para la oferta de programas de educación superior mediante convenios con las entidades territoriales, las instituciones de educación superior de Colombia o institutos tecnológicos existentes en la zona y las instituciones de educación superior, de los países vecinos.

**Parágrafo 1.** Los programas ofrecidos por estos centros comunitarios de educación superior en zonas de frontera deberán ser diseñados en consonancia con la vocación económica regional y a su condición de zona fronteriza.

**Artículo 7º. El artículo 34 de la Ley 191/95 quedará así:** Artículo 34. El Gobierno Nacional asignará anualmente en el presupuesto del Fondo de

Desarrollo de la Educación Superior, Fodesep, 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, centros comunitarios de educación superior que se pongan en marcha, así como para la financiación de los programas que adelanten conjuntamente con las universidades de los países vecinos.

**Artículo 8. El artículo 35 de la Ley 191/95 quedará así:** Artículo 35. Las universidades públicas y los centros comunitarios de educación superior de zonas de frontera que desarrollen actividades académicas e investigativas en las zonas de frontera, en uso de su autonomía académica e investigativas y las entidades públicas o privadas cuyo objeto se relacionen 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.

**Artículo 9. El artículo 37 de la Ley 191/95 quedará así:** Artículo 37. La Escuela Superior de Administración Pública, Esap, apoyará a los centros comunitarios de Educación Superior que se pongan en marcha en las zonas de frontera, con programas que se adecuarán 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.

**Artículo 9A. Al artículo 385 de la Ley 191/95 se le adicionará un párrafo:** Párrafo. El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, implementará en todas las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, oficinas de extranjería, con el fin de facilitar el libre tránsito de los connacionales hacia los países vecinos.

**Artículo 10. El Párrafo 1º del artículo 42 de la Ley 191/95 quedará así:** Párrafo 1º. El Director de Integración y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá asiento en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

**Artículo 11. Adiciónese el párrafo 2º al artículo 42 de la Ley 191/95 así:** Párrafo 2º. El Gobierno Nacional priorizará la gestión de recursos de cooperación internacional con destino a este fondo.

**Artículo 12. El artículo 43 de la Ley 191/95 quedará así:** Artículo 43. Los municipios de Maicao, Puerto Santander, Cúcuta, Arauca, Puerto Carreño, San Miguel, Ipiales, Tumaco, Leticia, Mitú, Puerto Inírida y Puerto Asís, en desarrollo de la política fronteriza tendrá 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.

**Artículo 13. El artículo 48 de la Ley 191/95 quedará así:** Artículo 48. La construcción, reparación y mantenimiento de la infraestructura de transporte necesaria para la integración fronteriza, estará a cargo de la Nación. La Nación podrá desarrollar inversiones de mantenimiento de la infraestructura de transporte que esté a cargo de los municipios y departamentos ubicados en las zonas de frontera.

**Artículo 14. Adiciónase la Ley 191/95 con el siguiente capítulo nuevo.**

**CAPITULO VIIA  
Frontera Amazónica**

**Artículo nuevo. Artículo 49A.** La frontera colombiana que se extienda en el territorio de los departamentos de Putumayo, Amazonas, Vaupés y Guainía, constituye para los efectos de la presente ley la frontera amazónica.

**Artículo nuevo. Artículo 49B.** La frontera amazónica será objeto de una política pública especial de desarrollo fronterizo, concordante con la responsabilidad de la conservación del ecosistema de la cuenca compartida del río Amazonas que le compete al Estado colombiano.

**Artículo nuevo. Artículo 49C.** La Nación y las entidades territoriales de la frontera amazónica velarán porque las inversiones que en ella se realicen sean coherentes con lo dispuesto en el artículo 49B de la presente ley.

**Artículo nuevo. Artículo 49D.** La Nación y las entidades territoriales de la frontera amazónica promoverán en ella un desarrollo económico preferentemente construido sobre su oferta ambiental y su carácter fronterizo, enmarcado en el concepto del desarrollo sostenible.

**Artículo nuevo. Artículo 49E.** Los centros comunitarios de educación superior dispuestos en la presente ley que se establezcan en la frontera amazónica priorizarán en sus programas aquellos que guarden relación con la oferta ambiental de la región.

**Artículo nuevo. Artículo 49F.** Los gobernadores de los departamentos de frontera amazónica podrán celebrar acuerdos con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, para que las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible que tengan jurisdicción en su respectivo departamento, puedan desarrollar labores conjuntas con entidades homólogas del país vecino, para adelantar programas de conservación del medio ambiente y de desarrollo sostenible.

**Parágrafo.** Lo dispuesto en este artículo no requiere aprobación de la asamblea departamental respectiva.

**Artículo nuevo. Artículo 49G.** Los aeropuertos de Puerto Leguízamo, Leticia, Mitú y Puerto Inírida serán estratégicos para el mantenimiento de la soberanía nacional.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional dará especial atención a la optimización y mantenimiento de estos aeropuertos.

**Artículo nuevo. Artículo 49H.** Las entidades territoriales de la frontera amazónica podrán celebrar convenios con las entidades homólogas de los países vecinos a fin de establecer acciones conjuntas para el control de las enfermedades tropicales.

	<p><b>Parágrafo.</b> Lo dispuesto en este artículo no requiere aprobación de la asamblea departamental respectiva.</p> <p><b>Artículo nuevo. Artículo 49I.</b> Para los efectos del artículo 11 de la presente ley, en el caso de los territorios que constituyen la frontera amazónica, el respaldo del Fondo Nacional de Garantías para las distintas operaciones de crédito, obviará las exigencias relacionadas con la acreditación de títulos de dominio de las parcelas rurales.</p> <p><b>Artículo 15. El artículo 55 de la Ley 191/95 quedará así:</b> Artículo 55. Mientras la Nación construye la red de poliductos, Ecopetrol asumirá el costo del transporte de los combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayoristas a las zonas de frontera que, siendo capital de departamento tenga comunicación por carretera con dichas plantas de abasto donde existiere terminal de poliducto. (Documento 54)</p>
--	--

## A.2. Archivados

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Proyecto de Ley No. 132 del 24 de agosto de 2004 Cámara.</p> <p>Autor: H. Represent ante Javier Tato Álvarez Montenegro</p> <p>Estado: Retirado por el autor</p>	<p><b>Por medio del cual se reproduce la exclusión del IVA que se contenía en el artículo 27 de la ley 191 de 1995.</b></p> <p>Este proyecto de ley pretende reglamentar por vía legislativa, la exclusión del IVA en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Lo anterior estaba reglamentado en el artículo 27 de la Ley 191 de 1995, pero había sido derogado a través del artículo 134 de la Ley 633 de 2000. Posteriormente, el artículo 29 de la Ley 677 de 2000 derogó el artículo antes mencionado de la Ley 633 de 2000, sin transcribir el texto de la norma que cobraría nuevamente vigencia. Por tal razón la exclusión del IVA en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo no se encuentra vigente y su reglamentación es lo que pretende este proyecto de ley.</p> <p><b>Artículo 1. Exclusión del IVA para unidades especiales de desarrollo fronterizo.</b> Decláranse excluidos del IVA los alimentos de consumo humano y animal, elementos de aseo y medicamentos de uso humano o veterinario originarios o provenientes de los países colindantes con las “Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo” siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro de dichas Unidades Especiales.</p> <p><b>Artículo 2. Promulgación y vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación. (Documento 55)</p>

#### IV. Legislación Extranjera y tratados internacionales

##### A. Constitucionales

##### A.1. Constitución Política de la Nación Argentina

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
22 de agosto de 1994	<p><b>Artículo 9.</b> En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales registrarán las tarifas que sancione el Congreso.</p> <p><b>Artículo 20.</b> Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.</p> <p><b>Artículo 25.</b> El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.</p> <p><b>Artículo 31.</b> Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.</p> <p><b>Artículo 75.</b> Corresponde al Congreso:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las valuaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.</li><li>13. Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.</li><li>15. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias.</li><li>16. Proveer a la seguridad de las fronteras.</li><li>22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la</li></ol>

Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño: en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

**24.** Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

**Artículo 99.** El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

**10.** Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.

#### **Gobiernos de Provincia**

**Artículo 123.** Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

**Artículo 124.** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

*(Documento 56)*

## A.2. Constitución Política de la República de Bolivia

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
6 de febrero de 1995	<p><b>Artículo 24.</b> Las empresas y súbditos extranjeros están sometidos a las leyes bolivianas, sin que en ningún caso puedan invocar situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas.</p> <p><b>Artículo 25.</b> Dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por Ley expresa.</p> <p><b>Artículo 59.</b> Son atribuciones del Poder Legislativo:  <b>12.</b> Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales.</p> <p><b>Artículo 96.</b> Son atribuciones del Presidente de la República:  <b>2.</b> Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso.</p> <p><b>Artículo 135.</b> Todas las empresas establecidas para explotaciones, aprovechamiento o negocios en el país se considerarán nacionales y estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la República.</p> <p><b>Artículo 153. I.</b> Las Prefecturas de Departamento y los Municipios no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten a los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas de favor para los habitantes del Departamento, ni de exclusión para otros bolivianos.  <b>II.</b> No podrán existir aduanillas, retenes, ni trancas de ninguna naturaleza en el territorio de la República, que no hubieran sido creadas por leyes expresas.</p> <p><b>Artículo 172.</b> El Estado fomentará planes de colonización para el logro de una racional distribución demográfica y mejor explotación de la tierra y los recursos naturales del país, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas.  <i>(Documento 57)</i></p>

## A.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
5 de febrero de 1917  Última reforma aplicada el	<p><b>Artículo 27.</b> La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p>

<p>29 de octubre de 2003</p>	<p>La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p> <p>Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.</p> <p>Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que</p>
------------------------------	--

fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto: regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

### **Sección III. De las facultades del Congreso**

**Artículo 73. El Congreso tiene facultad:** XXIX. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior;

**Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:**

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

**Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:**

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de

los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**a).** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

**b).** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

**c).** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

**Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:**

**I.** Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras;

**V.** Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

**VII.** Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

**VIII.** Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

**Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al

	<p>enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. (Documento 58)</p>
--	--

#### A.4. Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>15 de diciembre de 1999</p>	<p><b>Preámbulo:</b> El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad; en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, decreta la siguiente</p> <p><b>Artículo 11.</b> La soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se encuentren.</p> <p>El espacio insular de la República comprende el archipiélago de Los Monjes, archipiélago de Las Aves, archipiélago de Los Roques, archipiélago de La Orchila, isla La Tortuga, isla La Blanquilla, archipiélago Los Hermanos, islas de Margarita, Cubagua y Coche, archipiélago de Los Frailes, isla La Sola, archipiélago de Los Testigos, isla de Patos e isla de Aves; y, además, las islas, islotes, cayos y bancos situados o que emerjan dentro del mar territorial, en el que cubre la plataforma continental o dentro de los límites de la zona económica exclusiva.</p> <p>Sobre los espacios acuáticos constituidos por la zona marítima contigua, la</p>

plataforma continental y la zona económica exclusiva, la República ejerce derechos exclusivos de soberanía y jurisdicción en los términos, extensión y condiciones que determinen el derecho internacional público y la ley.

Corresponden a la República derechos en el espacio ultraterrestre suprayacente y en las áreas que son o puedan ser patrimonio común de la humanidad, en los términos, extensión y condiciones que determinen los acuerdos internacionales y la legislación nacional.

**Artículo 12.** Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público.

**Artículo 13.** El territorio no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni aun temporal o parcialmente, a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional.

El espacio geográfico venezolano es una zona de paz. No se podrán establecer en él bases militares extranjeras o instalaciones que tengan de alguna manera propósitos militares, por parte de ninguna potencia o coalición de potencias.

Los Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional sólo podrán adquirir inmuebles para sedes de sus representaciones diplomáticas o consulares dentro del área que se determine y mediante garantías de reciprocidad, con las limitaciones que establezca la ley. En dicho caso quedará siempre a salvo la soberanía nacional.

Las tierras baldías existentes en las dependencias federales y en las islas fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no implique, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra.

**Artículo 15.** El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una ley orgánica de fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad.

**Artículo 37.** El Estado promoverá la celebración de tratados internacionales en materia de nacionalidad, especialmente con los Estados fronterizos y los señalados en el numeral 2 del artículo 33 de esta Constitución

**Artículo 152.** Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del

pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La República mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales.

**Artículo 153.** La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

**Artículo 154.** Los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el Presidente o Presidenta de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional.

**Artículo 155.** En los tratados, convenios y acuerdos internacionales que la República celebre, se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a resolver por las vías pacíficas reconocidas en el derecho internacional o previamente convenidas por ellas, si tal fuere el caso, las controversias que pudieren suscitarse entre las mismas con motivo de su interpretación o ejecución si no fuere improcedente y así lo permita el procedimiento que deba seguirse para su celebración.

**Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:**

**12.** La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley.

**13.** La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las

distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

**14.** La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.

**15.** El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.

**30.** El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios.

**Artículo 183. Los Estados y los Municipios no podrán:**

**1.** Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.

**Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:**

**9.** Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.

**18.** Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.

**Artículo 236.** Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

**4.** Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales.

**Artículo 301.** El Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. No se podrá otorgar a empresas y organismos o personas extranjeros regímenes más beneficiosos que los establecidos para los nacionales. La inversión extranjera esta sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional.

**Artículo 327.** La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial.

*(Documento 59)*

## B. Leyes y tratados Internacionales

### B.1. Argentina

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Buenos Aires, 16 de febrero de 1998	<p><b>Reglamento del acuerdo entre la República de Bolivia y la República Argentina sobre controles integrados de frontera.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Los controles de cargas País salida-País entrada, en las áreas de Control integrado se efectuará de conformidad al Art. 4º del Acuerdo, en forma coordinada, conjunta y simultánea. Los controles de transporte de pasajeros, vehículos particulares, turistas y otras categorías migratorias País salida – País entrada, en las Áreas de Control integrado, se efectuarán de conformidad al Art. 4º del Acuerdo, con la siguiente secuencia.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Los controles aduaneros a realizar por parte de los funcionarios en el Área de Control Integrado se refieren a:</p> <p>Tránsitos Internacionales</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) los diversos regímenes aduaneros de las Partes que regulan la salida y entrada de mercancías;</li><li>b) los despachos de exportación e importación de mercancías por el régimen especial de comercio o tráfico fronterizo;</li><li>c) el egreso e ingreso de vehículos particulares y de transporte de pasajeros y de mercancías, incluido el tránsito vecinal;</li><li>d) el equipaje de los viajeros.</li></ul> <p><b>Artículo 34.</b> Los controles relativos a los medios de transporte de pasajeros y cargas que sean practicados en el Área de Control Integrado por los funcionarios competentes de las Partes, se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre entre los Países del Conos Sur, en lo que corresponda. (Documento 60)</p>
Ley 25.229 del 24 de noviembre de 1999	<p><b>Aprobatoria del Tratado sobre Controles Integrados de Frontera, suscripto con la República de Chile.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Apruébase el TRATADO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE SOBRE CONTROLES INTEGRADOS DE FRONTERA, suscripto en Santiago - REPÚBLICA DE CHILE - el 8 de agosto de 1997, que consta de VEINTICINCO (25) artículos, cuya fotocopia autenticada forma parte de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional. (Documento 61)</p>
Santiago de Chile, 2 de mayo de 2002	<p><b>Reglamento del Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre controles integrados de frontera.</b></p> <p><b>Artículo 2.</b> Las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en</p>

materia aduanera, migratoria, sanitaria y de transporte del País Limítrofe relativas al Control, serán aplicables y tendrán plena vigencia en el Área de Control Integrado, de conformidad al Artículo 3º del Tratado sobre Controles Integrados de Frontera.

**Artículo 3.** El Control del país de salida en el Área de Control Integrado culminará antes del correspondiente Control del país de entrada.

A partir del momento en que los Funcionarios del país de entrada comiencen sus operaciones, serán aplicables las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de dicho país y, a su vez, los Funcionarios del país de salida no podrán reanudar el Control de personas y bienes que se hubieren despachado, salvo que se trate de situaciones extraordinarias y exista el consentimiento de las autoridades de ambas Partes expresado por medio de los respectivos Organismos Coordinadores.

**Artículo 10.** Los controles de salida y entrada de personas en el territorio de un Estado Parte se realizarán por los Funcionarios competentes de ambos países situados en el Área de Control Integrado.

**Artículo 11.** El Control de las personas en el país de salida se efectuará antes del Control en el país de entrada.

**Artículo 12.** Los Funcionarios que realicen los controles migratorios exigirán la Tarjeta Única Migratoria o aquella unificada que se acuerde conjuntamente.

**Artículo 23.** En la salida e ingreso de medios de transporte de pasajeros y de mercancías se observará lo siguiente:

**a)** Como regla general, se aplicarán las normas citadas en el Anexo I - Aspectos Aduaneros - del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre entre los países del Cono Sur (ATIT).

**b)** los procedimientos para el egreso e ingreso serán análogos a los establecidos para los vehículos particulares en el artículo 22º; del presente Reglamento,

**c)** los medios de transporte ocasionales de personas y de mercancías deberán contar con la habilitación correspondiente para la prestación de dichos servicios, expedida por las autoridades competentes de los Estados Partes;

**d)** en los tránsitos para unir dos puntos de un mismo país, se observarán las disposiciones contenidas en los acuerdos vigentes.

**Artículo 29.** Los procedimientos de Control fitosanitario en el tránsito internacional de vegetales por los Estados Partes serán coherentes con los principios cuarentenarios adoptados por el Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE), y en lo que se refiere a la intensidad de las medidas adoptadas, éstas deberán respetar los principios de necesidad y mínimo impacto, y estar basadas en el análisis de riesgo efectuado sobre factores exclusivamente vinculados al tránsito.

*(Documento 62)*

## B.2. Bolivia

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Ley 15 del 8 de febrero de 1993	<p><b>Ley del servicio de relaciones exteriores.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> El servicio de Relaciones Exteriores es el instrumento destinado a la ejecución de la Política Exterior del Estado boliviano; compuesto por funcionarios, capacitados profesionalmente, como integrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto tanto en el país como en el exterior y organizados en la estructura diplomática que garantiza la presente ley y sus reglamentos.</p> <p><b>Artículo 9.</b> El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto tiene las siguientes atribuciones y funciones principales sujetas a la presente Ley y sus reglamentos:</p> <p><b>9.1.</b> Estudiar y evaluar las relaciones internacionales, velando por la defensa de los intereses del Estado y formular los lineamientos fundamentales de la Política Exterior boliviana.</p> <p><b>9.3.</b> Dar prioridad y efectuar cuanto esfuerzo y acción sean necesarios al logro del derecho inalienable boliviano a su reintegración marítima.</p> <p><b>9.4.</b> Mantener e incrementar las relaciones de amistad y de cooperación de Bolivia con los Estados y desarrollar una participación activa en los Organismos Internacionales.</p> <p><b>9.7.</b> Conducir y coordinar las negociaciones internacionales sobre delimitación y demarcación de las fronteras internacionales de Bolivia. (Documento 63)</p>

## B.3. Venezuela

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Decreto No. 3.027 del 27 de julio de 2004	<p>El Presidente de la República Hugo Chávez Frías, considerando:</p> <p>Que es deber del Estado promover e impulsar el bienestar de los centros poblados en las fronteras del país, en especial los ubicados en los municipios Bolívar, García de Hevia y Pedro María Ureña del Estado Táchira, a fin de crear condiciones favorables para que sus pobladores tengan mejor calidad de vida y empleos dignos,</p> <p>Que la instrumentación de un régimen especial en dichos municipios, debe estar orientada a estimular la inversión privada que permita el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y de servicios, y con ello la generación de empleos en esas zonas económicamente deprimidas,</p> <p>Que el estímulo a la Inversión privada debe lograrse mediante el asentamiento de nuevas empresas nacionales, binacionales y multinacionales, pero sin olvidar la reactivación de las ya existentes, mediante 'a aplicación de una política fiscal especial que exonere a los contribuyentes en dichos municipios del pago del impuesto sobre la renta y del Impuesto al valor agregado.</p>

**Artículo 1.** Sé concede la exoneración del pago, en los términos y condiciones previstas en el presente Decreto, de los siguientes Impuestos:

1. Del Impuesto sobre la renta, por los enriquecimientos netos gravables obtenidos por las personas naturales y jurídicas que se encuentren domiciliadas o instaladas en la jurisdicción de los municipios Bolívar, García de Hevia y Pedro María Ureña del Estado Táchira, conforme se detalla en el Capítulo II del presente Decreto.

2. Del Impuesto si valor agregado, a las operaciones de importación, ventas de bienes y prestaciones de servicio, previstos en el Capítulo III del presente Decreto.

**Artículo 2.** Para el goce del beneficio establecido en el numeral 1 del artículo 1° del presente Decreto, los sujetos pasivos deberán cumplir las siguientes condiciones:

1. Realizar Inversiones anuales a partir del ejercicio fiscal del año 2006, por un Importe mínimo de cien unidades tributarias (100 U.T.) para empresas cuyos Ingresos brutos sean Menores a seis mil unidades tributarias (6.000 U.T.); por un Importe mínimo de Quinientas unidades tributarias (500 U.T.) para las empresas cuyos ingresos brutos sean mayores a seis mil unidades tributarias (6.000 U.T.) y menores a treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.); y por un importe mínimo de dos mil unidades tributarias (2,000 U.T) para las empresas que obtengan ingresos iguales o superiores a treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T).

Las Inversiones deberán materializarse en la adquisición de activos fijos, materiales o Inmateriales, situados, recibidos o utilizados en la jurisdicción de (os municipios Bolívar, García de Hevia y Pedro María Ureña del Estado Táchira y necesarios para el desarrollo de las actividades económicas efectuadas por el beneficiario en (os referidos municipios. En los casos de los bienes de capital, los mismos no podrán ser enajenados o desincorporados físicamente antes de cuatro (4) años, contados a partir del momento de su incorporación.

Las inversiones deberán cumplir las siguientes condiciones:

a. Los activos adquiridos deberán permanecer en la jurisdicción de los municipios Bolívar, García de Hevia y Pedro María Ureña del Estado Táchira, durante todo el período de disfrute de este régimen, o durante su vida útil si fuere menor, sin ser objeto de transmisión. Tampoco podrá ser objeto de arrendamiento o cesión a terceros para su uso, salvo que sean empresas sucursales o filiales y éstas estén ubicadas en dichos municipios. Se entenderá que no se incumple el requisito de permanencia, cuando los bienes sean objeto de transmisión y el importe se reinvierta en nuevos elementos del activo fijo en las mismas condiciones dentro del plazo de un (1) año.

b. Crear, a partir de los seis (6) meses siguientes al inicio del disfrute de la exoneración, un mínimo anual de tres (3) puestos de empleo directo, y mantener en ese número el incremento promedio anual de la plantilla durante el periodo de disfrute de la misma.

**Artículo 5.** Quedan excluidos del beneficio contemplado en el artículo anterior, los enriquecimientos netos provenientes de las actividades comerciales, de

servidos en general, telecomunicaciones, actividades turísticas y de hidrocarburos; de extracción y comercialización de los minerales en bruto; las bancarias, agrícolas, forestales, pecuarias, avícolas, pesqueras, acuícola y piscícolas, las referidas a los juegos de envite y azar y las dedicadas al expendio de bebidas alcohólicas.

**Artículo 6.** La exoneración prevista en el numeral 2 del artículo 1 del presente Decreto, se aplicará a las operaciones de importación de los siguientes bienes:

1. Materia Prima para la elaboración de artículos de confección y textil.
2. Materia prima para la elaboración de muebles.
3. Materia prima para la elaboración de tabaco.
4. Materia prima para la producción de productos elaborados con cuero, pieles o sintéticos.
5. Materia Prima para la elaboración de bombonas de gas nacionales constituidas por soldadura de polvo y válvulas.
6. Maquinarias y equipos que sean necesarios para la producción de Nenes, de los sectores siguientes; a) Sector Textil y Confección, b) Sector Muebles. c) Sector Tabaco, d) Sector Cuero y Calzado, e) Sector plástico.

La exoneración de los bienes indicados en este artículo sólo será procedente en los casos de Inexistencia o insuficiencia de producción nacional de los mismos, debiendo tales circunstancias ser certificadas por el Ministerio de la Producción y el Comercio, Indicando los bienes no sujetos a la certificación de no producción nacional o insuficiencia. Los bienes importados deben ser utilizados, consumidos o Incorporados exclusivamente en la jurisdicción de los municipios Bolívar, García de Hevia y Pedro María Drena del Estado Táchira.

**Artículo 7.** La nacionalización de las mercancías que correspondan debe realizarse por la Aduana Principal de San Antonio del Táchira o por sus aduanas subalternas que se encuentren en la circunscripción de los municipios Bolívar, García de Hevia y Pedro María Ureña del Estado Táchira.

**Artículo 8.** La exoneración prevista en el numeral 2 del artículo 1 del presente Decreto se aplicará a las operaciones de ventas internas de los siguientes bienes muebles corporales, que se realicen dentro del territorio de los referidos municipios, independientemente del sitio en que se consuman o utilicen dichos bienes:

- a) Productos de confitería nacional.
- b) Tabaco nacional.
- c) Productos nacionales elaborados con cuero, pieles o sintéticos.
- d) Artículos nacionales de confección y textil.
- e) Bloques, tejas de arcilla y cerámica para pisos y paredes.
- f) Muebles de fabricación nacional.
- g) Objetos de yeso.
- h) Bombonas de gas.

**Artículo 9.** La exoneración prevista en el numeral 2 del artículo 1 del presente Decreto se aplicará a las siguientes prestaciones de servicios:

- a. Servicios de litografía para los empaques, envoltorios y etiquetas de los bienes exonerados.
- b. Servicios de tintorería textil industrial.

	<p><b>c.</b> Servicios de reparación de maquinarias industriales destinadas a la producción los bienes exonerados.</p> <p><b>Artículo 10.</b> La exoneración prevista en el numeral 2 del artículo 1° del presente Decreto se aplicará a las operaciones de prestación de servicios turísticos Inscritos en el Registro Turístico Nacional, de conformidad con el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Turismo, Independientemente del domicilio fiscal del receptor de tales servicios.</p> <p><b>Artículo 11.</b> Se exoneran del pago del Impuesto al valor agregado a las operaciones de ventas de bienes que realicen las personas naturales o jurídicas domiciliadas o residenciadas dentro de los municipios Bolívar, García de Hevia y Pedro María Ureña del Estado Táchira.</p> <p><b>Artículo 12.</b> La exoneración prevista en el artículo anterior se aplicará a los siguientes bienes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las maquinarias y equipos indicados en el numeral 6 del artículo 6.</li> <li>2. Materia prima nacional para la elaboración de confitería.</li> <li>3. Materia prima para la elaboración de Tabaco.</li> <li>4. Materia prima nacional para la elaboración de artículos de confección y textil</li> <li>5. Insumos y químicos para tintorerías que presten servicios objeto de exoneración, conforme al literal b) del artículo 9° del presente Decreto.</li> <li>6. Materia prima e Insumos para la elaboración de los productos elaborados con cueros, pieles o sintéticos.</li> <li>7. Materia prima nacional para la elaboración de objetos de yeso.</li> <li>8. Materia prima nacional para la elaboración de bloques y tejas de arcilla y cerámica para pisos y paredes.</li> <li>9. Materia Prima nacional para la elaboración de muebles.</li> <li>10. Empaques, envoltorios y etiquetas desuñados a los bienes exonerados conforme al artículo 8, cuando le sea aplicable.</li> <li>11. Soldadura de polvo y válvulas para la elaboración de bombonas de gas.</li> </ol> <p><b>Artículo 15.</b> La Administración Aduanera y Tributaria podrá solicitar relaciones periódicas de las operaciones de importación, ventas nacionales o prestaciones de servicios exoneradas, según sea el caso, de acuerdo a las especificaciones que a tal efecto dicte el Servido Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT).</p> <p><b>Artículo 16.</b> El Ministerio de Finanzas y el Ministerio de la Producción y el Comercio podrán proponer al Ejecutivo Nacional la incorporación, modificación o supresión de los bienes y servicios referidos en este Capítulo. (Documento 64)</p>
--	--

#### B.4. MERCOSUR

FECHA	CONTENIDO DE INTERÉS
Asunción, 26 de marzo de	<b>Tratado de Asunción.</b>  Considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados

1991	<p>nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social;</p> <p>Entendiendo que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;</p> <p><b>Artículo 1.</b> Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR).</p> <p>Este Mercado Común implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;</li> <li>- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;</li> <li>- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;</li> <li>- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.</li> </ul> <p><b>Artículo 4.</b> En las relaciones con terceros países, los Estados Partes asegurarán condiciones equitativas de comercio. A tal efecto, aplicarán sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal. Paralelamente, los Estados Partes coordinarán sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Durante el período de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a)</b> Un Programa de Liberación Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario;</li> <li><b>b)</b> La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior;</li> </ul>
------	--

	<p><b>c)</b> Un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Partes;</p> <p><b>Artículo 20.</b> El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado. No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extraregional. La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes.</p> <p><b>Artículo 24.</b> Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado. (Documento 65)</p>
<p>Decisión No. 5 de 1994</p>	<p><b>Régimen de adecuación.</b></p> <p>Considerando: Que el establecimiento de la Unión Aduanera determina un proceso de integración plena de los sectores productivos;</p> <p><b>Artículo 1.</b> Los Estados Partes podrán presentar una lista reducida de productos que requieran, con pleno efecto a partir del 1 de enero de 1995, un mecanismo de tratamiento arancelario para el comercio intra-Mercosur que se denominará "Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera".</p> <p><b>Artículo 3.</b> El Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera consistirá en lo siguiente:</p> <p><b>a)</b> los productos comprendidos en las Listas de Excepciones, podrán gozar de un plazo final de desgravación, lineal y automático, partiendo de los respectivos aranceles nominales totales vigentes a la fecha. Dicho plazo tendrá una duración de cuatro años para la Argentina y Brasil y de cinco años para el Paraguay y Uruguay, contados a partir del 1 de enero de 1995.</p> <p><b>b)</b> los productos sujetos al Régimen de Salvaguardias del Tratado de Asunción, podrán gozar también de un plazo final de desgravación, lineal y automática, partiendo de los respectivos aranceles nominales totales vigentes a la fecha, manteniendo el libre comercio al actual nivel de acceso. Dicho plazo tendrá una duración de cuatro años, contados a partir del 1 de enero de 1995 para todos los Estados Partes.</p> <p><b>Artículo 5.</b> En relación al Régimen de Adecuación objeto de la presente Decisión, los Estados Partes podrán otorgarse mutuamente preferencias iniciales. (Documento 66)</p>

Fortaleza  
17 de  
diciembre  
de 1996

**Acuerdo de Complementación Económica N° 36  
Celebrado entre los Gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR y  
el Gobierno de la República de Bolivia.**

Considerando: Que la conformación de áreas de libre comercio en América Latina constituye un medio relevante para aproximar los esquemas de integración existentes, además de ser una etapa fundamental para el proceso de integración y el establecimiento de un área de libre comercio hemisférica;

La conveniencia de ofrecer a los agentes económicos reglas claras y previsible para el desarrollo del comercio y la inversión, para propiciar, de esta manera, una participación más activa de los mismos en las relaciones económicas y comerciales entre los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia;

Que los Países Andinos han conformado la Comunidad Andina como una instancia para la consecución de los objetivos de la integración regional;

**Artículo 1.** El presente Acuerdo tiene por objetivos:

- Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios, y la plena utilización de los factores productivos;
- Formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes en un plazo máximo de 10 años, mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no arancelarias que afectan el comercio recíproco;
- Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física con especial énfasis en la progresiva liberación de las comunicaciones y del transporte fluvial y terrestre y en la facilitación de la navegación por la Hidrovía Paraná-Paraguay, Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira.
- Establecer un marco normativo para la promoción y la protección de las inversiones.
- Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.
- Promover consultas, cuando corresponda, en las negociaciones comerciales que se efectúen con terceros países y bloques de países extrarregionales.

**Artículo 2.** Las Partes Contratantes conformarán una Zona de Libre Comercio en un plazo de 10 años a través de un Programa de Liberación Comercial, que se aplicará a los productos originarios y procedentes de los territorios de las Partes Contratantes. Dicho Programa consistirá en desgravaciones progresivas y automáticas aplicables sobre los gravámenes vigentes para terceros países en el momento de despacho a plaza de las mercaderías.

A partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, quedan sin efecto las preferencias negociadas en los Acuerdos Parciales o Regionales citados.

**a)** Aplicar en el comercio recíproco, a partir del 28 de febrero de 1997, los siguientes márgenes de preferencias a todos los productos no incluidos en las listas que integran los Anexos 1 al 7.

**b)** Los productos que figuran en el Anexo 1 tendrán el siguiente cronograma de

desgravación:

**c)** Los productos incluidos en el Anexo 2 (ACE 34) gozarán de los márgenes de preferencia que en cada caso se indican, los que evolucionarán de acuerdo con el siguiente cronograma:

**d)** Los productos incluidos en el Anexo 3 estarán sujetos a un ritmo de desgravación especial conforme al siguiente cronograma que concluye en un plazo de 10 años, y tendrán un margen de preferencia inicial del 15%.

**e)** Los productos incluidos en el Anexo 4 estarán sujetos al siguiente ritmo de desgravación, y tendrán un margen de preferencia inicial del 10%, concluyendo la desgravación al décimo año.

**f)** Los productos incluidos en el Anexo 5 se desgravarán a partir del año noveno en forma progresiva y automática de modo de alcanzar una preferencia del 100% en el plazo de 15 años, contados desde el inicio del Programa de Liberación Comercial que comienza en el año 1997.

**g)** Los productos incluidos en el Anexo 6 se desgravarán a partir del año noveno en forma progresiva y automática de modo de alcanzar una preferencia del 100% en el plazo de 18 años, contados desde el inicio del Programa de Liberación Comercial que comienza en el año 1997.

**h)** Los productos incluidos en el Anexo 7 tendrán un margen de preferencia inicial del 100% desde el inicio de la vigencia del Acuerdo.

**Artículo 5.** Se entenderá por "gravámenes" los derechos aduaneros y cualquier otro tributo de efecto equivalente, sean de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier naturaleza, que incidan sobre las importaciones. No están comprendidos en este concepto las tasas y recargos análogos cuando sean equivalentes al costo de los servicios prestados.

Las Partes Signatarias no podrán establecer otros gravámenes y cargas de efectos equivalentes distintos de los derechos aduaneros, que los vigentes a la fecha de suscripción del presente Acuerdo y que constan en Notas Complementarias al presente.

**Artículo 6.** Sin perjuicio de lo dispuesto en los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, las Partes Signatarias no aplicarán al comercio recíproco nuevos gravámenes a las exportaciones, ni aumentarán la incidencia de los existentes, en forma discriminatoria entre sí, a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo. Los gravámenes vigentes constan en Notas Complementarias al presente Acuerdo.

**Artículo 7.** Ninguna Parte Contratante impondrá ni mantendrá restricciones no arancelarias a la importación o a la exportación de productos de su territorio al de la otra Parte Contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias o por medio de otras medidas, salvo lo dispuesto en los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.

**Artículo 11.** Las Partes Contratantes aplicarán el arancel vigente para terceros países a todas las mercancías elaboradas o provenientes de zonas francas o áreas aduaneras especiales de cualquier naturaleza, situadas en el territorio de la otra Parte Contratante. Esas mercancías deberán estar debidamente identificadas. Sin perjuicio de lo anterior, serán de aplicación las disposiciones legales vigentes en cada una de las Partes Signatarias para el ingreso, en el

mercado de los Estados Partes del MERCOSUR o de Bolivia, de las mercancías provenientes de zonas francas o áreas aduaneras especiales situadas en sus propios territorios.

**Artículo 13.** En materia de impuestos, tasas u otros tributos internos, los productos originarios del territorio de una Parte Signataria gozarán, en el territorio de la otra Parte Signataria, de un tratamiento no menos favorable que el aplicable a productos nacionales en circunstancias similares.

**Artículo 14.** En la aplicación de medidas destinadas a contrarrestar las distorsiones en la competencia generadas por prácticas de dumping y subsidios, las Partes Contratantes se basarán en los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio en estas materias.

**Artículo 15.** En el caso de que una de las Partes Signatarias de una Parte Contratante aplique medidas antidumping o compensatorias sobre las importaciones procedentes de terceros países, dará conocimiento de ellas a la otra Parte Contratante, para la evaluación y seguimiento de las importaciones en su mercado de los productos objeto de la medida, a través de los organismos nacionales competentes.

**Artículo 26.** Las Partes Contratantes, promoverán la complementación y la integración industrial, comercial y tecnológica, con la finalidad de lograr el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, incrementar el comercio entre las Partes Contratantes y posibilitar la exportación a terceros mercados de bienes producidos en sus territorios.

**Artículo 28.** Las acciones para promover una progresiva complementación económica entre las Partes Contratantes serán llevadas a cabo a través de Acuerdos empresariales entre empresas tanto públicas como privadas, de producción de bienes y de prestación de servicios.

Los Acuerdos empresariales estarán orientados al desarrollo de nuevas actividades específicas en los territorios de las Partes Contratantes, así como a la complementación, integración y/o racionalización de actividades existentes y abarcarán el intercambio de bienes, servicios, tecnología y la asociación de capitales. Los Acuerdos empresariales deben estar referidos preferentemente a aquellas actividades de producción de bienes y servicios que reúnan todas o algunas de las siguientes características:

- a) Actividades vinculadas al comercio exterior de las Partes Contratantes que requieran modalidades específicas de cooperación entre agentes económicos de las mismas, para asegurar su viabilidad;
- b) Actividades que, por su naturaleza o característica de desarrollo, requieran un enfoque más específico o casuístico; y
- c) Actividades relacionadas a la defensa y preservación del medio ambiente.

**Artículo 34.** Las Partes Contratantes, reconociendo la importancia del proceso de integración física como instrumento imprescindible para la creación de un espacio económico ampliado, se comprometen a facilitar el tránsito de personas y la circulación de bienes, promover el comercio entre las Partes

	<p>Contratantes y en dirección a terceros mercados, mediante el establecimiento y la plena operatividad de vinculaciones terrestres, fluviales, marítimas y aéreas.</p> <p>A tal fin, las Partes Signatarias negociarán un Protocolo Adicional de Integración Física, el cual contemplará el tema de interconexiones viales, en el contexto más amplio del establecimiento, con terceras partes, de corredores bioceánicos.</p> <p><b>Artículo 35.</b> Las Partes Signatarias procurarán estimular la realización de inversiones recíprocas, con el objetivo de intensificar los flujos bilaterales de comercio y de tecnología, conforme sus respectivas legislaciones nacionales.</p> <p><b>Artículo 41.</b> A fin de promover y estimular una activa participación de los sectores empresariales en las tareas referentes a la aplicación del presente Acuerdo, se instituye el Comité Asesor Empresarial, que estará integrado por representantes de las organizaciones empresariales de cúpula de las Partes Signatarias. Este Comité tendrá carácter de órgano consultivo de la Comisión Administradora. (Documento 67)</p>
--	---

### C. Proyectos de Ley

#### C.1. Venezuela

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Proyecto de ley Orgánica de fronteras</p> <p>Radicado el 7 de julio de 2003</p> <p>Primera discusión 27 de julio de 2004</p>	<p><b>Proyecto de ley orgánica de fronteras.</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen especial de las Zonas de Fronteras terrestres, insulares marítimas, dependencias federales y municipios colindantes y todos los municipios con fachadas marítimas e insulares, para la consolidación de la integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela, a tenor de lo dispuesto en el Artículo 15 de la Constitución y dirigido a promover y facilitar su desarrollo cultural, social, económico y tecnológico sustentable. En el desarrollo de las regiones fronterizas se aplicará una política integral de Estado, atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> Se consideran como municipios fronterizos terrestres los que limitan con Brasil y Colombia y colindantes los que limitan con el territorio en reclamación.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Dentro de la Política Nacional de Fronteras, el Poder Ejecutivo Nacional, a través de sus organismos competentes en concordancia con el Fondo de Desarrollo Fronterizo, definirá y ejecutará programas de seguridad, desarrollo social, económico, científico, educacional y ambiental para las dependencias federales, en especial las que estuviesen vinculadas con los procesos de delimitación de áreas marinas y submarinas, considerando lo establecido en la ley especial que las regula. Igualmente, definirá la política dirigida a sus fronteras marítimas, así como a los municipios con fachadas</p>

marítimas e insulares, aun no siendo fronterizos, en concordancia, con lo establecido en los Artículos 1 y 2 de la presente ley y los tratados internacionales que regulan dicha materia.

**Artículo 4.** Dentro de la Zona Fronteriza, podrán establecerse Zonas de Integración Fronterizas las cuales se define a continuación: a. Zonas de Integración Fronterizas: Los espacios geográficos de los municipios fronterizos, donde se procurará optimizar las condiciones para el desarrollo integral en los aspectos económicos, sociales y de ordenación urbana de la zona, a través de la planificación coordinada y celebración por parte de los órganos correspondientes, de convenios, programas y actividades con las autoridades de los países vecinos.

**Parágrafo Único.** Los municipios fronterizos en el desarrollo de la política fronteriza, tendrán cualidad de puertos terrestres. A tal efecto el Gobierno Nacional, los dotará de la infraestructura necesaria para su desarrollo a partir de la vigencia de la presente ley.

**Artículo 5.** Se crea un fondo de inversiones, denominado Fondo de Desarrollo Fronterizo, (FODEFRO), con la finalidad de promover la descentralización administrativa y el desarrollo de los municipios fronterizos y municipios colindantes, marítimos, insulares y las dependencias federales así como propiciar la participación ciudadana, para un mejor logro de tales fines.

**Artículo 9.** El Consejo de Gobierno del Municipio Fronterizo es el órgano superior de consulta, coordinación y asesoría del Alcalde y se reunirá mediante convocatoria suya y/o solicitud escrita debidamente motivada por la Unidad de Desarrollo Fronterizo.

**Artículo 10.** El Consejo de Gobierno será presidido por el Alcalde y estará integrado por tres Concejales designados por la Cámara Municipal y los presidentes de las Juntas Parroquiales del Municipio.

**Artículo 12.** La Unidad de Desarrollo Fronterizo atenderá las zonas de fronteras, colindantes, marítimas e insulares con características culturales y ecológicas especiales.

**Artículo 14.** Dentro de las responsabilidades de las Unidades de Desarrollo Fronterizo se encuentran las siguientes:

1. El establecimiento de condiciones necesarias para el desarrollo sustentable de las zonas fronterizas, a fin de satisfacer las necesidades básicas y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
2. Velar por La seguridad alimentaria de la población radicada o residente en las zonas fronterizas.
3. Apoyar La ejecución de proyectos habitacionales.
4. Velar por los suministros y mantenimientos de los servicios públicos básicos y en general el desarrollo de la infraestructura necesaria, con el fin de facilitar el asentamiento humano y el fortalecimiento de las comunidades que habitan en las zonas fronterizas.
5. El control, reducción, corrección o eliminación de factores y procesos de

degradación económica y social, que puedan afectar la calidad de vida de los habitantes de las zonas fronterizas, su seguridad y defensa.

**6.** La orientación de los procesos educativos y culturales, con el fin de fomentar mejores estados de conciencia social e identidad nacional en las zonas fronterizas.

**7.** La promoción integral de la salud, el control de enfermedades y la protección de la vida sana de los habitantes de las zonas fronterizas.

**8.** El estímulo a la recreación, el turismo y el deporte en las zonas fronterizas.

**9.** La protección, fomento y desarrollo de las comunidades indígenas y de las poblaciones campesinas de las zonas fronterizas.

**10.** La promoción e incentivo de las inversiones que se consideren necesarias para el desarrollo de las zonas fronterizas.

**11.** Coadyuvar en la elaboración del Plan Municipal de Fronteras.

**12.** Elaborar su propio reglamento interno.

**Artículo 15.** En todo municipio fronterizo, colindantes, marítimos e insulares se establecerán oficinas permanentes de “El Consejo de Planificación”, adscritas a la respectiva alcaldía. Dichas oficinas actuarán como cuerpos técnicos y de planeación en todas las áreas de su competencia, de acuerdo con la presente ley.

**Artículo 20.** El alcalde del municipio fronterizo tendrá a su cargo la responsabilidad de promover y coordinar ante el FODEFRO, los recursos para la ejecución de las obras con los proyectos aprobados por la Unidad de Desarrollo Fronterizo fundamentados siempre hacia la siguiente inversión, que tiendan a asegurar la protección de la salud, la ejecución de la infraestructura física, la producción agropecuaria, la comercialización de los productos, la protección del ambiente, la seguridad ciudadana, así como el fomento de la educación, cultura y deportes, la salud, la vivienda, la industria, la promoción del turismo y la seguridad y defensa.

**Artículo 21.** Los municipios fronterizos, terrestres, insulares, marítimos y dependencias federales tomando en cuenta su grado de desarrollo con la finalidad de atenderlos en base de la naturaleza propia de cada región fronteriza, se categorizarán en tres niveles, asignándole la letra “A” al municipio en mejores condiciones de desarrollo, siguiendo con la letra “B” el municipio de condiciones regular y finalmente la letra “C” al municipio que requiere con mayor urgencia su desarrollo, con la finalidad de que nuestra frontera tenga un desarrollo uniforme.

**Artículo 22.** Corresponde al Poder Ejecutivo Nacional en Consejo de Ministros, oída la opinión del FODEFRO, la Unidad de Desarrollo Fronterizo y tomando como parámetros la mortalidad infantil, el desempleo, la calidad de los servicios públicos básicos, el déficit sanitario, educación, viviendas y vialidad entre otros, en cada censo de 10 años determinará el grado de desarrollo de cada zona fronteriza.

**Artículo 24.** El Poder Ejecutivo Nacional en coordinación con FODEFRO, la Unidad de Desarrollo Fronterizo respectiva y de conformidad con los compromisos internacionales suscritos por la República en materia de subvenciones, establecerá en los municipios fronterizos terrestres y

colindantes, los incentivos, estímulos, recursos, exoneraciones, servicios sociales e institucionales referidos, a la planificación de las inversiones públicas o privadas, sean éstas nacionales, extranjeras o mixtas, así como también el estímulo e incentivos a la pesca artesanal, importaciones exentas de impuestos al turismo a fin de fomentar el desarrollo de estas regiones del país.

**Artículo 25.** En las Zonas de Fronterizas, la microempresa y las demás empresas beneficiarias de los incentivos y exenciones tributarias que contempla esta ley, deberán tener en cuenta para su vinculación laboral a los discapacitados físicos residentes en dichas zonas.

**Artículo 27.** El FODEFRO, con el apoyo de los organismos de la administración pública nacional, elaborará un informe anual, el cual contendrá la evaluación, seguimiento y control de todos los programas de incentivos previstos en este capítulo de la ley. Dicho informe será presentado al Presidente de la República dentro de los dos primeros meses de cada año.

**Artículo 28.** El Poder Ejecutivo Nacional establecerá las disposiciones necesarias para que los institutos financieros públicos y privados den preferencia al otorgamiento de créditos para los productores localizados en los municipios fronterizos terrestres y colindantes, especialmente en lo referente a plazos, intereses, garantías y otros incentivos y estímulos. Igual tratamiento se establecerá para el sector industrial, turístico o cualquier otra actividad a desarrollarse en estas zonas.

**Artículo 31.** Los organismos competentes para el desarrollo de la pequeña y mediana industria, conjuntamente con el FODEFRO y el Consejo de Gobierno, desarrollará en las zonas fronterizas programas de fomento, capacitación y asesoría para los establecimientos de los pequeños y medianos productores con énfasis particular, en las actividades que tienen ventajas competitivas por su tradición, por su calidad y por sus facilidades de acceso a los insumos. Los programas diseñados para el cumplimiento del presente artículo, incluirán la asesoría técnica necesaria para la reorientación y reorganización de la producción y del mercadeo.

**Artículo 32.** Los municipios fronterizos, colindantes, marítimos e insulares tendrán en sus programas como incentivo impuestos preferenciales tanto para las industrias como para servicios hoteleros y turísticos.

**Artículo 33.** El Poder Ejecutivo Nacional, a través de las corporaciones de desarrollo regional, otorgará créditos preferenciales dedicados al fomento y desarrollo de la pequeña y mediana industria, localizada en los municipios fronterizos terrestres y colindantes. La Presidencia de la República podrá mediante decreto establecer disposiciones para que los institutos de crédito privado destinen un porcentaje de sus carteras crediticias al financiamiento de proyectos de desarrollo fronterizo.

**Artículo 37.** El Estado protegerá el conocimiento tradicional, asociado a los recursos genéticos que las comunidades indígenas y locales hayan desarrollado en las Zonas Fronterizas. Igualmente cualquier utilización que se haga de los mismos, se realizará con el consentimiento previo de dichas comunidades y deberá incluir una retribución equitativa de beneficios que

redundan en el fortalecimiento de los pueblos indígenas.

**Artículo 39.** Las comunidades indígenas ubicadas en las Zonas Fronterizas, podrán integrarse a las actividades económicas que desarrolle el estado y gozarán de un trato preferencial en otorgamiento de créditos agropecuarios y pesqueros, de concesiones mineras y forestales, de tasas especiales de intereses, así como la asistencia técnica en estas áreas de trabajo.

**Artículo 40.** A los efectos de la presente ley, se entiende por Integración Fronteriza, al proceso socioeconómico que conlleve al uso de mecanismos e instrumentos aptos para la planificación de acciones conjuntas con los países vecinos, a fin de promover el desarrollo y fortalecer intercambio bilateral y multilateral.

**Artículo 41.** Dentro del marco de la política de desarrollo económico de la República, se promoverán acuerdos de complementación industrial con los países vecinos, en particular, la creación de empresas binacionales y multinacionales de integración fronteriza, en los ramos de servicio de transporte, turismo y transformación de insumos. Conforme al Artículo 187 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su numeral 9 (nueve).

**Artículo 43.** En función de la relevancia de la integración, como instrumento idóneo de desarrollo, se fomentarán acciones orientadas a impulsar el desarrollo integral de las Zonas de Integración Fronteriza, dándole especial prioridad a la conformación de proyectos técnicos bilaterales y multilaterales sobre materias de interés común relacionadas con las Zonas de Integración Fronteriza, definiéndose para cada materia los mecanismos e instrumentos a ser aplicados.

**Artículo 48.** Pueden ser propietarios de tierras, inmuebles, empresas y fondos comerciales en las regiones fronterizas, los venezolanos y aquellos extranjeros con más de 10 años de residencia legal y solvencia jurídica en el país.

**Artículo 51.** Varios municipios fronterizos podrán constituir mancomunidades para el desarrollo de políticas comunes, de acuerdo a los lineamientos de la presente Ley.

**Artículo 57.** Con el fin de no limitar el desarrollo de los caseríos, pueblos y ciudades en las fronteras terrestres y colindantes, donde pasa la Franja Productiva, se crearán las Zonas de Exención.

**Artículo 58.** La Zona de Exención será de un metro en ambos sentido por cada habitante del caserío, pueblo o ciudad, en ningún caso será menos de dos mil (2.000) metros ni más de veinte mil (20.000) metros por cada lado.

**Artículo 61.** El Poder Ejecutivo Nacional dictará el Reglamento respectivo de esta ley.

*(Documento 68)*

## VI. Bibliografía Analizada

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Ceballos, Marcela.</p> <p>Caracterización socioeconómica y política de las zonas de frontera de Colombia s.f.</p> <p>[Visitado el 12 de agosto de 2004]. Disponible en &lt;URL: <a href="http://www.codhes.org.co/observatorio/fronteras/observ_front2.htm">http://www.codhes.org.co/observatorio/fronteras/observ_front2.htm</a>&gt;</p>	<p><b>Caracterización socioeconómica y política de las zonas de frontera de Colombia. Área de Fronteras de Codhes.</b></p> <p>Las fronteras son áreas estratégicas en materia de abastecimiento, transporte, intercambio económico y comercio; lo cual las constituye en zonas de importante control para los actores armados y para el desarrollo mismo del conflicto interno (factores asociados con las causas del desplazamiento forzado), para el control y presencia estatal, así como para la gestión gubernamental en el ámbito local y regional.</p> <p>El objetivo del presente documento es identificar cuáles son las características socio-económicas, políticas y algunos aspectos de la gestión de gobiernos locales de territorios fronterizos afectados por el conflicto y el desplazamiento, observando si son similares a las del país en general.</p> <p>Los desplazamientos se producen en zonas con gran potencial económico, con existencia de fuertes mecanismos de concentración del ingreso, baja participación política y altos niveles de impunidad. Es el caso de Chocó, Norte de Santander, Bajo y Medio Putumayo, el Cauca y la Costa Pacífica, zonas de disputa territorial con producción amapolera y cocalera. Las tres primeras son zonas fronterizas.</p> <p><b>Política nacional fronteriza para promover el desarrollo económico en estas áreas estratégicas.</b> Por fronteras entendemos el concepto que guía las políticas públicas del actual gobierno “como un fenómeno cultural, comercial y social dinámico y complejo, que rebasa el mero límite y la potencia como un instrumento clave para el desarrollo, el mejoramiento de las condiciones de vida, la integración y la apertura económica”</p> <p>Las políticas en la década de los noventa estuvieron marcadas por la Constitución de 1991. El artículo 289 consagra la autonomía de las entidades territoriales y establece que los municipios y departamentos ubicados en zonas fronterizas podrían adelantar con sus homólogos de los países limítrofes, programas de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo, la prestación de los servicios públicos y la preservación del ambiente. El artículo 337 facultó al legislador para que expidiera normas especiales en materias económicas y sociales para promover el desarrollo de las zonas fronterizas. Durante la presidencia de Carlos Gaviria (1990-1994) se establecieron lineamientos para el manejo de las cuencas hidrográficas binacionales con Venezuela y de la Serranía del Perijá.</p> <p>La ley 191 de 1995 clasificó y definió áreas fronterizas en: Zonas de Frontera, Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas de Integración Fronteriza. Las Zonas de Frontera incluyen municipios y corregimientos especiales colindantes de los límites de la República o donde el fenómeno fronterizo incide directamente. Las Unidades Especiales se refieren a los espacios en donde el desarrollo se vincula a la integración con las</p>

comunidades vecinas, y las Zonas de Integración como aquellas áreas de los departamentos fronterizos en donde de común acuerdo con los países vecinos se adelantan acciones para promover su desarrollo y fortalecerle intercambio comercial. La Ley señala que en cada departamento habrá por lo menos una Unidad Especial.

Posteriormente, durante el gobierno del actual Presidente Andrés Pastrana, se creó la Comisión Intersectorial de Desarrollo Fronterizo, se aprobó la ley que establece cuatro Zonas Económicas Especiales de Exportación (en las ciudades de *Buenaventura, Cúcuta, Ipiales y Valledupar*) y se reconoce el fenómeno fronterizo en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En el 2001 se suprimió la Consejería Presidencial de Fronteras y se creó la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Cancillería y se conformó (mediante decreto No. 569 de 2001) la Comisión Interinstitucional de Integración y Desarrollo Fronterizo para coordinar la política de fronteras.

Según el estudio del Departamento Nacional de Planeación, “Si se comparan los indicadores sociales de las zonas fronterizas con los promedios nacionales, se encuentra, en la mayoría de los casos, un gran rezago frente al resto del país. *El 27% de los hogares con miseria del país, se encuentran en la zona fronteriza, al igual que el 24% de los hogares con NBI.* De otro lado, el 49% de los hogares de la zona fronteriza, presentan por lo menos una de las siguientes características: hacinamiento, dependencia económica, inasistencia educacional, vivienda sin servicio, entre otras”. Además, estos departamentos son los más afectados por el desplazamiento y por el conflicto armado, como veremos más adelante.

**Índice de Desarrollo Humano.** El IDH permite visualizar las desigualdades existentes en los departamentos del país, según una metodología internacional implementada por el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo: “Ha sido preparado con el objeto de medir los logros en desarrollo humano básico mediante un índice compuesto que permite hacer una clasificación de países. El IDH refleja los logros en cuanto a las capacidades humanas básicas: vivir una vida larga, tener conocimientos, disfrutar de un nivel de vida decente. Las tres variables que representan esas dimensiones son: la esperanza de vida, el logro educativo, el ingreso.

**Tabla 2. Tasa de desempleo por grupos de edad en departamentos fronterizos**

Departamentos	1999			2000		
	12-24 años	25-54 años	55 y más	12-24 años	25-54 años	55 y más
Boyacá	15,6	10,1	2,1	21,8	9,6	1,4
Cesar	18,6	6,1	2,9	22,5	9,8	1,4
Chocó	16,1	6,8	0,7	12,7	9,4	4,3
Guajira	22,7	6,5	0,0	13,3	3,3	1,0
Nariño	25,0	11,6	4,4	26,0	9,3	5,9

Norte de Santander	25,6	8,4	2,3	25,7	10,4	6,9
Total país	29,6	12,8	6,5	29,6	13,1	8,2

Fuente: Cálculos DNP Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional Hogares, septiembre. Boletín SISD No. 29, Coyuntura Social Departamental. s.f.

Los datos consignados en la Tabla 2 muestran que la población más afectada por el desempleo son los jóvenes entre los 12 y los 24 años, seguidos por los adultos de los 25 a los 54 años. La grave de esta situación refleja la alta probabilidad de la juventud para ingresar a empleos ilegales y tal vez refleja la situación de reclutamiento forzado al que se ven sometidos en áreas de conflicto. Los departamentos más afectados son Nariño, Norte de Santander, Cesar y Boyacá.

**Índice de Desarrollo del Departamento Nacional de Planeación.** La tipología municipal y departamental construida por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP construye un indicador que permite medir el desarrollo territorial en cada nivel de gobierno. Consiste en el cálculo de un índice de desarrollo que refleje el comportamiento de variables de tipo social y variables de tipo financiero<sup>31</sup>. Se sacaron 8 categorías para los municipios y 4 para los departamentos, siendo 1 la categoría que representa el nivel más bajo de desarrollo y 8 o 4, respectivamente, la que presenta el nivel más alto.

**Tabla 3. Tipología departamental 1999.**

Categoría	Departamento	Índice
1	Guaviare	31,05
	Chocó	35,23
	Putumayo	36,15
	Vichada	37,25
	Guainía	37,45
2	Córdoba	43,10
	Vaupés	43,55
	Guajira	43,99
	Caquetá	44,90
	Sucre	45,02
	Cauca	45,73
	Nariño	45,95
	Magdalena	47,61
	Amazonas	48,03
	Arauca	48,17
	Cesar	48,21
	Casanare	48,85
	Bolívar	50,61
3	Boyacá	54,26
	Norte de Santander	55,67
	Tolima	56,26
	Meta	56,51
	Huila	57,13

4	Cundinamarca	59,52
	Santander	60,79
	Caldas	61,66
	San Andrés y Providencia	63,39
	Antioquia	63,58
	Risaralda	64,17
	Atlántico	64,68
	Quindío	66,70
	Valle del Cauca	67,98
3	<b>Promedio Nacional</b>	<b>54,77</b>

Fuente: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial, (2001) Documento Territorial No. 44.

La información anterior muestra que todos los departamentos ubicados en la categoría 1 con el más bajo grado de desarrollo, son todos fronterizos, aunque Norte de Santander y Santander se encuentran en la categoría 3 y 4 respectivamente, probablemente por la incidencia de otros factores adicionales a los ingresos económicos y asociados más a la cultura o comportamientos sociológicos. De la misma manera, todos los departamentos fronterizos - excepto Norte de Santander- están por debajo del promedio nacional, que es la categoría 3 y una calificación en el índice de 54,77. En conclusión, las fronteras tienen un grado de desarrollo precario y constituyen el 50% de los municipios que están por debajo del promedio nacional.

**Recursos públicos.** Las finanzas de los municipios fronterizos muestran problemas en el reporte de sus ingresos y gastos (sólo 47 de los 67 fronterizos que considera el DNP), revelando dificultades en el desempeño y manejo de las mismas, como se consignó al inicio de esta descripción socioeconómica. De otro lado, casi la mitad presentan déficit y ninguno presenta superávit. Según el índice de desarrollo municipal construido por el DNP, en los municipios que pertenecen a categorías de menor desarrollo los gastos corrientes son mayores que los ingresos corrientes.

Así mismo, el estudio muestra que entre mayor es la categoría, la participación de los ingresos propios en los ingresos corrientes es mayor y las transferencias pesan menos (65% promedio de dependencia de las transferencias en la categoría 1; 75% en la 2; 70% en la 3; 64,7% en la 4 y 5n la 5; 54,2% en la 6; 45% en la 7 y 21,6% para los más desarrollados). Estas conclusiones dejan en claro que los municipios fronterizos, en su mayoría clasificados dentro de estas categorías inferiores; tienen dificultades para captar recursos propios y financiar el gasto social, la inversión y la deuda.

Es así como, la distribución (o concentración) de los recursos del FNR en municipios de bajo nivel de desarrollo muestra que estos municipios poseen riquezas naturales, medioambientales y de materia prima que están siendo aprovechadas a nivel nacional o internacional; pero que no se traducen en mayor desarrollo humano en la población, económico en la región y financiero en los entes territoriales que están encargados de direccionar estos procesos.

**Tabla 7. Distribución de los recursos del fondo nacional de regalías por categorías de desarrollo y por departamentos. (Millones de \$ constantes del 2000).**

<b>Categoría/ Departamento</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>%1998</b>	<b>%1999</b>	<b>%2000</b>
<b>UNO</b>						
Choco	1,57	6,655	7,981	2.3	2.8	3.2
Guainía	247	5,4	9,839	0.4	2.3	3.9
Guaviare	387	10,263	8,653	0.6	4.3	3.4
Putumayo	2,151	3,653	5,863	3.2	1.5	2.3
Vaupés	371	4,552	6,257	0.5	1.9	2.5
Vichada	99	2,038	1,633	0.1	0.9	0.6
<b>Total UNO</b>	<b>4,826</b>	<b>32,562</b>	<b>40,226</b>	<b>7.1</b>	<b>13.7</b>	<b>15.9</b>

<b>DOS</b>						
Amazonas	532	493	3,249	0.8	0.2	1.3
Arauca	4,87	2,347	0.0	2.1	0.9	
Caquetá	453	2,549	3,257	0.7	1.1	1.3
Casanare	432	5,387	3,166	0.6	2.3	1.3
Cauca	656	8,835	6,951	1.0	3.7	2.8
Cesar	2,7	1,713	7,326	4.0	0.7	2.9
Córdoba	6,052	15,679	16,954	8.9	6.6	6.7
Guajira	4,542	5,247	5,667	6.7	2.2	2.2
Magdalena	2,624	11,083	7,73	3.9	4.7	3.1
Nariño		1,795	11,69	8,826	2.6	4.9
Sucre	5,062	6,569	9,416	7.5	2.8	3.7
<b>Total DOS</b>	<b>24,848</b>	<b>74,125</b>	<b>74,89</b>	<b>36.6</b>	<b>31.2</b>	<b>29.6</b>

<b>TRES</b>						
Bolívar	2,47	9,17	9,44	3.6	3.9	3.7
Boyacá	2,041	14,104	16,398	3.0	5.9	6.5
Caldas	1,064	4,176	5,867	1.6	1.8	2.3
Cundinamarca	2,158	15,777	21,297	3.2	6.6	8.4
Huila	1,833	13,27	7,493	2.7	5.6	3.0
Meta	1,949	3,274	6,109	2.9	1.4	2.4
Norte de Santander	1,057	8,079	6,347	1.6	3.4	2.5
Santander	3,662	13,103	15,169	5.4	5.5	6.0
Tolima	4,732	11,681	9,289	7.0	4.9	3.7
<b>Total TRES</b>	<b>20,968</b>	<b>92,634</b>	<b>97,409</b>	<b>30.9</b>	<b>39.0</b>	<b>38.6</b>

<b>CUATRO</b>						
Antioquia	2,61	6,897	15,009	3.8	2.9	5.9
Atlántico	7,577	8,443	10,98	11.2	3.6	4.3
Quindío	531	562	1	0.	0.2	0.4
Risaralda	1,614	6,828	2,42	2.4	2.9	1.0

San Andrés	3.270	253	-	4.8	0.1	0.0
Valle del Cauca	1.596	15.022	10.725	2.4	6.3	4.2
<b>Total CUATRO</b>	17,198	38,004	40,134	25.4	16.0	15.9
<b>TOTAL</b>	67.84	237.326	252.659	100.0	100.0	100.0

Fuente: 1998, Comisión Nacional de Regalías; 1999, Comisión Nacional de Regalías; Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - Departamento Nacional de Planeación; 2000, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - Departamento Nacional de Planeación.

Los departamentos que recibieron mayores ingresos del FNR en el año 2000 son Cundinamarca, Córdoba, Boyacá, Santander, Antioquia, Guainía, Sucre y Bolívar en orden de importancia. De estos, tres son fronterizos. Lo anterior muestra que estas zonas denotan una importancia estratégica, no tanto por el monto de los recursos transferidos sino por la presencia de áreas muy importantes para el país en materia prima, recursos naturales y medio ambiente.

**Los departamentos de frontera: problemas y prioridades en lo local.** En esta encuesta se identificaron seis ejes principales que han afectado la gobernabilidad en los municipios de los departamentos de frontera. Los dos problemas más importantes han sido los temas de orden público y los de materia social.

**Arauca:** Uno de los principales problemas que enfrenta el departamento de Arauca según los alcaldes es el del orden público; específicamente, el ascenso en los niveles de violencia en el nivel municipal (delincuencia común, presencia de grupos armados y casos de abigeato); seguido de las elevadas tasas de crecimiento de población. En este caso las prioridades son mayores soluciones de vivienda, disminución de los niveles de alcoholismo, prostitución y drogadicción. Le siguen los problemas en materia económica (desempleo fundamentalmente); ambiental; infraestructura y prestación de servicios.

**Boyacá:** Al igual que el departamento de Arauca, es el orden público el problema que se encuentra con mayor prioridad para los alcaldes del departamento, específicamente referido al aumento en los índices de violencia y la delincuencia común. Le siguen los problemas en materia social; básicamente lo referido a prestación de servicios de salud y educación y luego los de materia económica; ambiental; infraestructura y prestación de servicios.

**Cesar:** El orden público como principal problema en el departamento se centra en la presencia de grupos al margen de la ley y aumento de los índices de violencia. En lo social la prioridad está centrada en el tema de la salud, en lo económico el desempleo y le siguen los demás.

**Chocó:** Con el tema del orden público, los alcaldes del departamento identificaron 3 factores fundamentales: la presencia de grupos armados, los índices de violencia y las actividades relacionadas con el narcotráfico. En materia social, sobresalen los temas de salud; educación y deporte.

**Guajira:** En Guajira el tema fundamental sigue siendo el de orden público; pero en esta región está más centrado en el secuestro y en los altos índices de violencia. Le sigue lo social (soluciones de vivienda y mejoramiento de la educación) y en materia económica la reducción de la pobreza.

**Nariño:** El secuestro y los altos índices de violencia son los que más afectan el orden público en el departamento. En lo social la salud; educación y vivienda. En lo económico el tema laboral y de asistencia técnica.

**Norte de Santander:** La presencia de actores armados y los índices de violencia son los principales factores dentro del eje del orden público. En materia social, el elevado crecimiento de las tasas de población ha generado serios impactos sociales en los municipios del departamento. De la misma manera el tema de la drogadicción y la poca cobertura en materia de salud.

**Putumayo:** El narcotráfico y la presencia de grupos armados en el departamento, sumado a los altos índices de delincuencia común y abigeato han sido los temas fundamentales que han generado problemas de orden público. La falta de actividades de promoción juvenil y la baja calidad y cobertura de servicios de salud han generado importantes impactos en materia social, que según los alcaldes encuestados deben ser las prioridades en la planeación local.

**Vaupés:** La presencia de actores armados, los altos índices de violencia y de delincuencia común sumado a la falta de calidad de los servicios de educación y la falta de oportunidades de acceso a la cultura, en materia social; son los principales factores que afectan la gobernabilidad en los municipios del departamento.

**Vichada:** Si bien los temas de orden público siguen como principal problema en este departamento, al igual que en el resto de departamentos de frontera, en cuanto al tema social, en Vichada se especifica el tema del desplazamiento forzado y el aumento en la tasa de crecimiento poblacional como los principales factores que influyen en la gobernabilidad local.

La situación que se vive en las fronteras refleja la presencia de grupos armados en estas zonas. Examinaremos la tasa anual de homicidios, los ataques a poblaciones y masacres con el fin de identificar las zonas críticas y de riesgo permanente de desplazamiento.

En los dos últimos años, 2000 y 2001 respectivamente, la tasa anual de homicidios a nivel nacional se ha mantenido casi constante. En el primer año ocurrieron 26. 540 homicidios en Colombia, y los datos del 2001 indican que los homicidios aumentaron en un 1.58% a 27. 840.

**Tabla 15. Tasa anual de homicidios a nivel nacional.**

Año	Tasa anual	Nº de víctimas	Variación anual
2000	62.7106	26.540	8.96%
2001	63.7060	27.840	1.58%

Fuente: Policía Nacional, DIJIN. Centro de Investigaciones Criminológicas. s.f.

Comparando las tasas de homicidios por cien mil habitantes de los años 99 y 2000 se observa la incidencia de la violencia en los municipios fronterizos de Tibú, Puerto Asís y Juradó; aquellos que presentan también la participación más baja en elecciones populares de alcaldes y en donde el conflicto armado es más fuerte.

Las Tablas 16 y 17 muestran los 10 municipios más violentos de nuestro país

en estos dos últimos años y los 10 municipios fronterizos más violentos (según la tasa anual de homicidios por cien mil habitantes).

**Tabla 19. Los 10 municipios fronterizos con mayor número de homicidios colectivos (masacres), (Promedio 1999-2000).**

Municipio	Nº masacres	Nº de Víctimas
APARTADO (Antioquia)	3	29
BECERRIL (Cesar)	3	20
CODAZZI (Cesar)	3	13
LA HORMIGA (Putumayo)	3	19
RIOHACHA (Guajira)	3	8
SAN JUAN DEL C. (Guajira)	3	9
CURUMANI (Cesar)	4	15
CUCUTA (Norte Santander)	6	10
TIBU (Norte de Santander)	8	36
VALLEDUPAR (Cesar)	8	28
<b>Total nacional</b>	<b>400</b>	<b>2324</b>

Fuente: Policía Nacional, DIJIN. s.f.

Los municipios más afectados por la violencia a nivel nacional y en fronteras son: Cúcuta y Tibú en Norte de Santander y Becerril y Valledupar (Cesar) en el lado nororiental; Puerto Asís y la Hormiga (Putumayo) en el sur; Apartadó, Juradó y Ungía en la frontera con Panamá (Chocó). Lo anterior permite corroborar que los municipios afectados se encuentran en zonas donde se realizan grandes megaproyectos o en donde se lleva a cabo explotación de materia prima; también estos son centros suburbanos de comercio e intercambio con países vecinos, que están en las fronteras. Los municipios fronterizos que también representan los más críticos a nivel nacional son: Puerto Asís, Juradó y Tibú, las tres fronteras con recursos de petróleo y hectáreas sembradas de coca (Putumayo y Norte de Santander); explotación maderera y megaproyectos de construcción de vías transporte y conexión transnacional, en Chocó.

Los casos más críticos en cuanto a número de víctimas y de hechos los representan Tibú, Curumaní, Cúcuta, Valledupar y Apartadó. En la frontera con Venezuela confluyen varios factores, con el agravante de que no se está aplicando la Ley de refugiados y refugiadas, siendo inexistente el status de refugiado para quienes huyen de la violencia en los departamentos de Cesar, Arauca, Norte de Santander y Guajira.

#### **La frontera con Ecuador:**

**Putumayo:** Las Farc se fueron asentando en la primera mitad de los ochenta. El Frente 32 es el de mayor presencia histórica y su desarrollo inicial tiene que ver con la economía petrolera, la colonización y la ubicación fronteriza del departamento. No obstante su expansión, este grupo está muy asociado al desarrollo de la economía de la coca. En la actualidad opera en el medio y bajo Putumayo en los municipios del Valle del Guamuéz (La Hormiga), Puerto Asís,

Orito, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Mocoa y Puerto Garzón. El Frente 48 fue creado en la primera mitad de los noventa y al igual que el caso anterior, crece al ritmo de los cultivos ilícitos en un contexto fronterizo y con base en la economía petrolera. Su mayor influencia se da en el bajo Putumayo en los municipios de Orito, Valle del Guamuez (La Hormiga), el nuevo municipio de San Miguel y en Puerto Caicedo. El Frente 2, que originalmente operó en Caquetá y Huila; recientemente ha hecho presencia en la Meseta de Sibundoy, en el alto Putumayo, en límites con Nariño. La actuación de los Frentes 2, 32 y 48 no se concibe sin el apoyo de los frentes que operan en los departamentos vecinos y a su vez refuerzan las acciones de estos. En especial hay que tener en cuenta a los frentes 13, 14, 15 y 49 que operan en el Caquetá y al 29 en Nariño.

Las autodefensas en la actualidad están librando una guerra por este territorio con las FARC. Su propósito fundamental es apoderarse de la región por su posición estratégica, pero ante todo quieren disminuir y apropiarse de las fuentes de financiamiento de la guerrilla. Por su condición fronteriza este departamento es ideal para tráfico de armas, municiones y explosivos, además del dinero proveniente de los cultivos de coca.

Según los datos de la Policía Nacional, en el Putumayo (tanto a nivel nacional como regional) puerto Asís es uno de los municipios más violentos que tiene el país; junto con Valle de Gamuez, San Miguel y Orito a nivel departamental. Estas cifras coinciden con las zonas donde hay mayor dinámica económica, alrededor de las actividades de coca y petróleo. A esto le sumamos que son zonas que están en disputa territorial por parte de los diferentes grupos armados precisamente por sus riquezas.

**Panamá:** Desde finales de los años setenta y a causa de los desplazamientos de los frentes guerrilleros desde el interior del país, la guerrilla ha ido colonizando este territorio como lugar de tránsito y reposo. Principalmente se ubican en el Urabá Chocoano donde se encuentra el V frente de las Farc.

Para la guerrilla, se trata de consolidar el control de zonas de tránsito estratégico como la región del Darién y el Urabá chocoano, espacios de entrada de armamento procedentes de Panamá y llegada por vía marítima al golfo de Urabá. La perspectiva de los megaproyectos como el canal Atrato - Truandó, las nuevas rutas de acceso al interior y la terminación de la carretera Panamericana, la creación de nuevos puertos y la ampliación de los existentes, el aumento de cultivos ilegales con los grandes beneficios económicos que les genera su control; son factores que han motivado el incremento de la presencia guerrillera en la zona. Según algunos analistas la perspectiva de la guerrilla en la región es la de consolidar un "corredor de tránsito" a lo largo de toda la región, desde el Urabá hasta Tumaco, pasando por los puertos de Buenaventura y Guapi en el Cauca. Corredor que se conectaría transversalmente con el interior del país en diversos puntos. Igualmente, el comandante general de las FARC reconoció públicamente el interés estratégico de este grupo por controlar la zona marítima en el sur del país.

La llegada de las autodefensas en 1996 para tomar el control de la zona ha generado una ofensiva contra la población civil y una degradación del conflicto

en términos humanitarios. El número de refugiados y desplazados se incrementó este año, y los departamentos de Antioquia y Chocó aportaron aproximadamente el 70% de los desplazados del país desde 1998 hasta el 2001.

**Venezuela:**

**Norte de Santander** Desde la década de los ochenta en Norte de Santander la batalla por el control territorial está asociada a la ubicación estratégica que tiene el departamento por ser fronterizo con Venezuela; a su riqueza petrolera, las siembras de coca y los corredores que ubican al oriente con el Norte del país.

En el Norte de Santander tienen presencia las guerrillas de las Farc (en Catatumbo y Sarare) y el Eln en Ocaña y Pamplona, en Catatumbo y Sarare y el área metropolitana de Cúcuta.

El Propósito del Eln en esta región es primordialmente afectar zonas de exploración, extracción, transporte de petróleo. La localización de este grupo coincide con las principales arterias de conducción del crudo que atraviesan a lo largo el departamento.

El propósito de las autodefensas (AUC) es crear un corredor que divida al norte del centro del país y lograr la consolidación de corredores que logren el aislamiento de la guerrilla. La disputa territorial se da entonces entre las FARC en acción conjunta con el ELN y las AUC. Los primeros quieren impedir que este grupo ocupe los territorios en donde hace presencia el ELN.

Debido a esta disputa territorial, la violencia en el departamento se ha incrementado en los dos últimos, aumentando los asesinatos selectivos, y las masacres.

**Arauca:** El tema del petróleo, es principal causante de disputa territorial en esta región. El Eln se ha alimentado de este a través de la extorsión de sus derivados económicos y ha crecido militarmente en el departamento.

En este departamento los niveles más altos de homicidios se han presentado en Saravena y Arauquita y en los dos últimos años ese nivel ha subido hasta ubicarse por encima de la tasa nacional de homicidios. Otros municipios hacia donde se ha extendido la violencia y que muestran elevadas tasas de homicidios son Rondón, Fortul y Tame. Esto se debe a las incursiones de las autodefensas que también quieren copar la región mediante masacres en TAME y veredas aledañas desde el 2001.

*(Documento 69)*

## VII. Artículos de Periódicos

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Periódico El Tiempo 3 de Septiembre de 2004</p>	<p><b>Venezuela exonera de impuestos a empresas en el estado Táchira, fronterizo con Colombia.</b></p> <p>Esta ley encendió las alarmas en la capital de Norte de Santander por la posible desbandada de empresarios colombianos a esa zona.</p> <p>La vieja ambición de los empresarios de Cúcuta de que el Gobierno los exonere de algunos impuestos por su condición fronteriza y los ayude a amortiguar la grave crisis económica causada por el desplome del bolívar, se cumplió, pero al otro lado de la frontera.</p> <p>El primero de agosto pasado el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, expidió el decreto 3.027, por medio del cual exonera del impuesto a la renta y al valor agregado (IVA) a toda industria que se instale o que ya esté operando en Rubio, Ureña y San Antonio, municipios del estado Táchira ubicados a menos de 40 minutos de Cúcuta, que deja al comercio de esta ciudad en desventaja para competir con el país vecino.</p> <p>La medida tendrá vigencia por 5 años y eliminará las cargas tributarias en la importación de materia prima, ventas y prestación de servicios en los sectores de confección, plástico, muebles, tabaco, cuero y calzado, cerámica, tintorería industrial, turismo y servicios litográficos.</p> <p><b>Ya hay interesados</b></p> <p>Aunque aún no se ha conocido el primer caso de una empresa que haya decidido trasladarse, se sabe que varias lo están estudiando. "Es posible que el comercio de Cúcuta, si no se aplican los correctivos, sea borrado del todo - sostiene el empresario Gabriel Tamayo, uno de los principales exportadores de carbón a Estados Unidos y Europa-. Chávez ha tenido un buen gesto con su frontera, con incentivos prácticos, contrario a los proyectos que ha tenido el Gobierno Nacional para con nosotros, como las Zonas Económicas Especiales, que fueron un absoluto fracaso".</p> <p>El presidente seccional de Fenalco, Luis Carlos Gaitán, también considera que la amenaza es inminente: "Es probable que eso cautive a pequeños y medianos empresarios colombianos para ir a instalar sus plantas al otro lado, ya que muchos de ellos cuentan con la doble nacionalidad y se pueden mover libremente en ese mercado".</p> <p>El dirigente gremial reconoció que los colombianos siempre han visto con buenos ojos la frontera venezolana. "El costo de energía eléctrica en los municipios del estado Táchira es un 50 por ciento más económico que en Cúcuta y eso llama poderosamente la atención", dice.</p> <p>Pese a que el decreto fue promulgado hace un mes, en la gaceta oficial 37.991</p>

	<p>del Gobierno de Venezuela, sólo hace dos semanas arrancaron las reuniones informativas en la Unidad de Tributos de San Antonio del Táchira, donde los empresarios ya están diligenciando los formularios para quedar exonerados de los impuestos.</p> <p>"En nuestra fábrica estamos haciendo los papeles y lo más probable es que nos traslademos a partir de octubre a Ureña, ya que no podemos pagar tantos impuestos en una ciudad con el comercio en plena crisis", afirma un industrial del calzado en Cúcuta, que ya está haciendo los trámites en el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat) de San Antonio.</p> <p>Como consecuencia de la devaluación del bolívar el comercio cucuteño se fue a pique. El comprador venezolano, que jalonó históricamente el 70 por ciento del mercado en esta ciudad, no volvió a llenar los comercios y los hoteles porque su moneda perdió valor frente al peso.</p> <p>Así, las estadísticas indican que en los primeros meses del año las ventas del comercio cayeron en un 50 por ciento y que unas 300 empresas cerraron sus puertas en el último año, entre las que sobresalen 70 fábricas de calzado.</p> <p>Aunque el presidente Álvaro Uribe, durante un consejo comunal hace tres meses, les prometió a los dueños de 11.000 establecimientos comerciales en el área metropolitana de Cúcuta un descuento del 10 por ciento en la tarifa de energía y la exoneración del pago de los aportes parafiscales, ninguna de las dos promesas se cumplió por cuestiones legales.</p> <p>El tema de la posible desbandada industrial hacia Venezuela va a ser tocado en el Congreso de la República en los próximos días ya que el senador nortesantandereano Ramiro Luna Conde citó a un debate a la Canciller y al ministro de Comercio Exterior. (Documento 70)</p>
<p>Periódico El Tiempo 26 de Septiembre de 2004</p>	<p><b>Trasteo del barrio Restrepo al estado Táchira (Venezuela) en busca de mejor futuro.</b></p> <p>Algunos temen una desbandada de industriales hacia Venezuela por las exenciones tributarias del gobierno Chávez, otros son escépticos.</p> <p>La Venezuela de Hugo Chávez, con sus seis años de turbulencia política y choques callejeros, pero con una economía fortalecida por el petróleo, terminó por cautivar a José Castillo.</p> <p>Desde hace un mes, este colombiano, gerente de Indusillas, una fábrica del barrio Restrepo de Bogotá, revisa los periódicos venezolanos en busca de un local en San Antonio del Táchira, al otro lado de la frontera.</p> <p>Su búsqueda se debe a que, en un par de meses, su empresa será la primera en abrir sucursal en ese país para gozar de las exenciones tributarias que decretó Chávez para atraer empresarios que se instalen en los pueblos</p>

fronterizos.

"Luché para salir adelante, pero no pude con la carga de impuestos. El Estado no me apoya con créditos blandos y de fácil acceso y los servicios son caros", dice Castillo, que genera 35 empleos directos y produce sillas giratorias para oficina.

Como él, otros 30 industriales criollos han tocado las puertas de la Cámara de Comercio de San Antonio desde el primero de agosto, cuando Chávez sancionó el Decreto 3027, que exonera por cinco años de impuestos a la renta y al valor agregado (IVA) a las empresas instaladas o que se instalen en Rubio, Ureña y San Antonio, poblaciones del estado Táchira a 40 minutos de Cúcuta.

Por teléfono o correo electrónico, desde Bogotá, Cali, Bucaramanga, Medellín y Cúcuta preguntan por la medida, que tumbó las cargas tributarias en la importación de materia prima, ventas y prestación de servicios en confección, plástico, muebles, tabaco, cuero, calzado, cerámica, tintorería industrial, turismo y litografía.

Por ahora, solo Indusillas ha materializado su incursión al otro lado de la frontera, constató EL TIEMPO en esa Cámara de Comercio.

Su presidente, José Rozo, explica que el traslado de Indusillas tardará dos meses, tiempo que dura el trámite de documentos ante el gobierno venezolano. "Luego, empezará a disfrutar de un espacio estratégico, en el ombligo entre Caracas y Bogotá, en el corazón de la Comunidad Andina, con dos mercados comunitarios por explotar", dice con orgullo.

En la carrera por beneficiarse, Castillo no perdió un minuto. Hace un mes viajó a San Antonio, consiguió los formularios requeridos y se convenció de que si se instala allá, sus ventas crecerán 60 por ciento.

Al regreso, reunió a sus trabajadores y les hizo cuentas de lo que ahorrarán con el trasteo: "2 millones de importación; 2,7 millones en luz y 25 por ciento en la compra de hierro y tubería. Además, tanqueamos con 5.000 pesos. No hay más argumentos para irnos", les explicó.

Amenaza latente

Los viajes de emisarios de empresas colombianas a San Antonio alborotaron el mundo económico de la frontera.

Mientras los gremios en Cúcuta temen que el comercio desaparezca a causa de esos incentivos, analistas consideran que la inestabilidad política del gobierno Chávez podría llevar a muchos a desistir de irse.

El director de Fedesarrollo, Mauricio Cárdenas, es uno de los escépticos. "En el mundo hay antecedentes de países que crearon incentivos para atraer inversión extranjera, pero luego fracasaron y perjudicaron al industrial",

advierte Cárdenas.

A su juicio, la posibilidad de que esto ocurra es mayor en países con turbulencia política, como en Venezuela, al que algunos catalogan como el más inestable de América Latina. "Tienen una economía sólida sustentada en el petróleo y también grandes dificultades. Eso puede alterar las reglas de juego", sentencia Cárdenas.

El viceministro de Industria y Comercio, Juan Ricardo Ortega, sostiene que el Gobierno no compite contra el decreto de Chávez porque Colombia ofrece mayores garantías institucionales.

"El orden jurídico pesa más, incluso que una exención en impuestos. Estamos tranquilos", dice Ortega y destaca las ventajas de la ley que reglamentará las Zonas Económicas de Desarrollo Regional (Zeder), que cursa en el Congreso, aunque admite que hay dificultades en su trámite. Con todo, anuncia que se estudian incentivos tributarios en regiones como Norte de Santander.

Pese a ello, los gremios y las autoridades civiles en Cúcuta están alerta. En la cumbre de mandatarios de departamentos fronterizos, esta semana en Villa de Leyva (Boyacá), el gobernador de Norte de Santander, Luis Miguel Morelli, calificó como "amenaza muy grande" la medida chavista.

Alarmada por la situación, la Alcaldía de Cúcuta le envió una carta al presidente Álvaro Uribe en la que pide medidas urgentes para contrarrestar cualquier efecto de esa política. "Es lamentable que el gobierno venezolano nos supere con una legislación ambiciosa dirigida al microempresario", dice.

Además, explica que mientras en Venezuela se exonera del imporrenta a quien genere tres empleos por contrato a término indefinido cada año, el proyecto de las Zeder exige entre 10 y 39 empleados por año para acceder a un descuento de apenas el 20 por ciento. Y agrega: "La comunidad cucuteña no entiende por qué los expertos en la capital se siguen equivocando en el diseño de estrategias y se inventan metas inalcanzables en una región que desde hace mucho le aporta crecimiento negativo al PIB".

Mientras el Gobierno Uribe busca cómo frenar la eventual desbandada de empresarios hacia Venezuela, Castillo está dispuesto a irse para apostarle a un mejor futuro al otro lado de su patria.

*(Documento 71)*