



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 889

Bogotá, D. C., viernes, 13 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2019 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9°, 289 y 337 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Objeto y definiciones

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas fronterizas colombianas, propiciando desde todas las organizaciones del Estado, con plena articulación entre las entidades del orden central y territorial, tanto el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas como el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias, así como la integración con el interior del país y con las zonas fronterizas de los países vecinos.

Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera; fomentar la equidad con relación al resto del país; la integración con las zonas fronterizas de los países vecinos, y el ejercicio efectivo de una soberanía territorial para la resiliencia de las fronteras.

Artículo 2°. *Definiciones:* En el marco de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

#### a) **Componente de Desarrollo e Integración**

**Fronteriza:** Hace referencia al componente de los planes de desarrollo expedidos por el Gobierno nacional y los Gobiernos departamentales y municipales fronterizos, como instrumento de planificación, que permite articular de manera sistemática, programas y proyectos que propician entornos de bienestar en las regiones de frontera, dando cumplimiento a los lineamientos de política nacional que para estos fines establece la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza creada mediante el Decreto 1030 de 2014.

**b) Integración Fronteriza:** Son procesos de acercamiento entre los territorios fronterizos colindantes, de dos o más Estados, convenidos a través de acuerdos internacionales, regidos por principios de equidad, reciprocidad, y conveniencia nacional, y que tienen por objeto propiciar el desarrollo de dichos territorios sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades comunes constituyendo así un componente central del progreso y del fortalecimiento de las relaciones bilaterales.

#### c) **Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza:**

Instrumentos de planificación sectorial expedidos por los ministerios y demás entidades del nivel central, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y en atención a las directrices establecidas en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

## CAPÍTULO II

## Ámbito de aplicación

Artículo 3°. La presente ley se aplicará en:

**a) Corregimientos de frontera.** Son aquellas Áreas no Municipalizadas cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, con los países vecinos colindantes o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal.

**b) Municipios de frontera.** Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, con los países vecinos colindantes o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal del Gobierno nacional.

**c) Departamentos de frontera.** Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal.

**d) Regiones de frontera.** Es la asociación de dos o más departamentos fronterizos en el marco de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011. De igual forma, se incluye dentro de esta categoría los esquemas asociativos fronterizos.

**e) Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).** 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.

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

**g) 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;

Parágrafo 1°. Los territorios insulares colombianos, marinos, fluviales, y los ecosistemas de áreas protegidas y de riesgo en zonas de frontera serán incluidos en el desarrollo y aplicación de la presente ley, siempre y cuando no les sean contrarias a la normatividad vigente que les sea aplicable.

Parágrafo 2°. En las áreas de los departamentos fronterizos para los efectos de la presente ley, les aplicará lo dispuesto en esta y recibirá los beneficios y tratamientos previstos para los municipios Áreas no municipalizadas en los departamentos

fronterizos, siempre y cuando no les sean contrarias a la normatividad vigente que les sea aplicable.

## CAPÍTULO III

## Régimen Económico de Frontera

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, el cual quedará así:

**“Artículo 49. Estampillas “Pro Desarrollo Fronterizo”.** Se autoriza a las Asambleas de los Departamentos de Frontera y a los Concejos de los Municipios de Frontera, para que ordenen la emisión de estampillas “Pro Desarrollo Fronterizo”, cuyo recaudo podrá ser destinado a cofinanciar los proyectos establecidos en los Componentes de Desarrollo e Integración Fronteriza de los Planes de Desarrollo de estas entidades territoriales, a los que se hace referencia en el artículo 10 y los programas y proyectos establecidos en cada jurisdicción en los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, expedidos por los Ministerios y demás entidades del nivel central, a los que se hace referencia en el artículo 11 de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las Estampillas a las que hace referencia el presente artículo bajo ninguna circunstancia, podrán ser gravámenes sobre hechos generadores que se encuentren sujetos a tasas, sobretasas y otros impuestos de orden nacional establecidos con anterioridad a su emisión.

Parágrafo 2°. Se establece un período de transitoriedad de un (1) año a partir de la sanción de la presente ley para la entrada en vigencia de este artículo, de manera que las entidades territoriales puedan tener la oportunidad de efectuar un adecuado ejercicio de planeación, para asumir todos los compromisos adquiridos conforme con la destinación actual de la estampilla.

Artículo 5°. *Del Régimen Aduanero Especial.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, evaluarán conjuntamente con las demás entidades nacionales competentes, la posibilidad de ampliar el Régimen Especial Aduanero para beneficiar otros municipios y Áreas no municipalizadas de frontera, considerando la naturaleza de los flujos de comercio exterior, en cada uno de ellos y en atención al principio de responsabilidad fiscal del Estado.

Parágrafo. Se exceptúan de las disposiciones de esta ley los regímenes especiales previstos en la Ley 223 de 1995 y la Ley 915 de 2004, y las normas aduaneras previstas para las zonas de régimen especial previstas en el Decreto 2685 de 1999 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen o reemplacen.

Artículo 6°. *Fondos Binacionales o Multilaterales de Desarrollo Fronterizo.* El Estado colombiano, podrá celebrar acuerdos con los Estados limítrofes para constituir o implementar Fondos Comunes de Desarrollo Fronterizo a fin de ejecutar programas, proyectos e iniciativas estratégicas para el desarrollo transfronterizo binacional o multilateral.

Los Estados, de común acuerdo, podrán designar como administrador a un organismo multilateral, a fin de que este reciba, administre y gestione los recursos del Fondo. El organismo multilateral también podrá ejecutar los programas, proyectos e iniciativas estratégicas de desarrollo fronterizo, previa autorización de los Estados.

En el marco de sus actividades, el organismo multilateral quedará facultado para recibir recursos provenientes de diferentes fuentes, incluyendo recursos públicos y privados de origen nacional o internacional.

Artículo 7°. *Comercio trasfronterizo.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y demás entidades nacionales competentes, definirán los mecanismos para facilitar el comercio transfronterizo de productos básicos para pequeñas actividades productivas, así como, los productos de la canasta básica que puede ser objeto de comercio en las zonas de frontera, igualmente establecerá los criterios para la formalización de corredores logísticos de aprovisionamiento y abastecimiento, en aquellas zonas que por su ubicación geográfica y los ciclos climáticos ameriten este tratamiento especial.

Artículo 8°. *Suministro de combustible, Energía y Gas.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, propenderá por la continuidad del suministro de combustibles líquidos en las zonas de frontera. Los esquemas de solidaridad, subsidios y exenciones, aplicables a los precios de los combustibles líquidos, gasolinas y diésel -ACPM, a distribuir en los municipios reconocidos como Zonas de Frontera, mantendrán exclusivamente beneficios de carácter tributario.

Parágrafo 1°. En los municipios reconocidos como zonas de frontera, los combustibles líquidos, únicamente estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, implementará medidas y programas con relación a la prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y de GLP.

Parágrafo 3°. La financiación de las acciones señaladas en este artículo estarán enmarcadas, dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo del sector, como quiera que para su implementación se requiere priorizar e incorporar en su planeación presupuestal los recursos necesarios para su cumplimiento.

#### CAPÍTULO IV

##### Fortalecimiento institucional

Artículo 9°. *Componentes de desarrollo e Integración fronteriza en los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales fronterizas.* El Gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales fronterizos, podrán incluir un

capítulo de Desarrollo e integración fronteriza, como competente integral de sus respectivos planes de desarrollo, cuyos programas y proyectos de inversión social tendrán las correspondientes y debidas asignaciones presupuestales, dentro de las vigencias fiscales previstas para la ejecución de los mismos. Dichos capítulos deberán dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en la política nacional para el desarrollo y la integración fronteriza definida por el Gobierno nacional expedida a través de la comisión intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Artículo 10. *Proyectos de Desarrollo e Integración Fronteriza.* Se establece en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y para el Sistema General de Regalías (SGR), a cargo del Departamento Nacional de Planeación, dos nuevas categorías de proyectos: Proyecto de Desarrollo Fronterizo y Proyecto de Integración Fronteriza. Las entidades nacionales, en la programación anual de sus recursos de inversión, así como, las territoriales para el SGR, deberán inscribir en dicho banco, para la siguiente vigencia, los proyectos correspondientes a las categorías señaladas en el presente artículo.

Artículo 11. *Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza.* Los ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, deberán establecer Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y disponer de las unidades técnicas necesarias para su diseño, implementación, evaluación y actualización, en atención a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante el Decreto 1030 de 2014.

Artículo 12. *Inversión Pública Sectorial Nacional.* Los recursos de inversión y funcionamiento que cada ministerio y departamento administrativo, destinen a la implementación de los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza deberán basarse en un principio de prioridad definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1°. Los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, deberán utilizar los espacios de participación ciudadana e institucional, establecidos en la arquitectura institucional del Decreto 1030 de 2014, tanto en su fase de diseño como de validación, implementación y evaluación.

Parágrafo 2°. Las estrategias y acciones que se establezcan en los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, deberán estar territorializadas a nivel municipal y de áreas no municipalizadas.

Artículo 13. *Inversión Pública Territorial.* Las entidades territoriales, podrán autorizar la inclusión de fuentes de recursos adicionales de recaudo directo, para financiar proyectos de desarrollo e integración fronteriza.

Artículo 14. *Zonas de Integración Fronteriza*. El Gobierno nacional definirá las ZIF, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, o a través de decisiones adoptadas por los organismos internacionales de los cuales Colombia sea parte, en virtud de lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

Parágrafo. El Gobierno nacional promoverá la creación y el fortalecimiento de zonas de frontera, que impulsen el desarrollo e integración de zonas fronterizas de carácter terrestre, fluvial y marítima.

Artículo 15. *Esquemas de Asociatividad Fronteriza*. Las entidades territoriales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011. Entre otros elementos configuradores, las entidades territoriales que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo, y la gestión y la ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental.

Artículo 16. *Esquemas de Asociatividad Transfronteriza*. Las entidades nacionales y territoriales podrán crear esquemas de asociatividad transfronteriza con la entidad nacional o territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, para adelantar programas de cooperación e integración, dirigidos a la planeación del ordenamiento territorial, fomentar el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos y alcances de estos esquemas asociativos.

**CAPÍTULO V**

**Pasos fronterizos**

Artículo 17. *Coordinación*. La coordinación de los pasos de frontera será implementada por el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, y su labor consistirá en el desarrollo de una metodología de priorización para la intervención de los pasos fronterizos acorde con el modelo de controles integrados en frontera.

Artículo 18. *Construcción*. La construcción de la infraestructura física de los pasos de frontera bien sean estos terrestres o fluviales, estará a cargo del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y/o vinculadas.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte, diseñará y construirá los pasos de frontera, de acuerdo con las especificaciones y requerimientos del modelo de control concertado y sistematizado por el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 19. *Mantenimiento y gastos de funcionamiento*. El mantenimiento y los gastos de funcionamiento que se originen en los pasos de frontera, bien sean terrestres o fluviales, estarán a

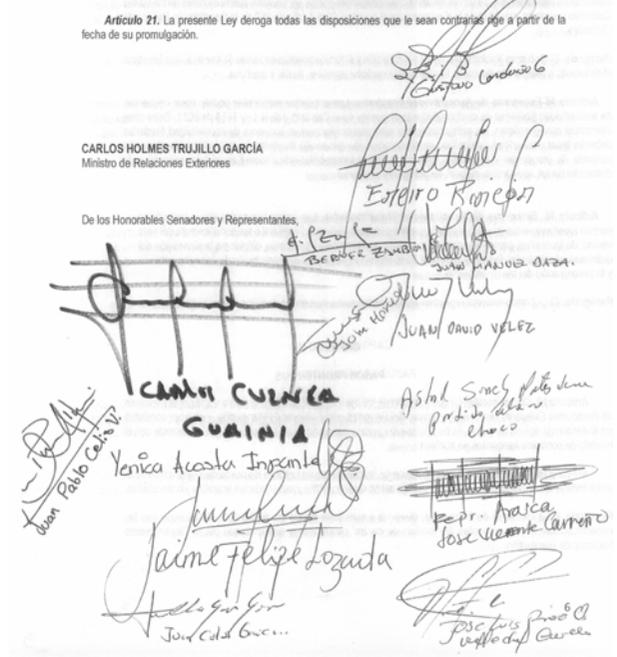
cargo de las autoridades de control fronterizo, que deban hacer presencia en estos, según sea el caso, y estos se asumirán proporcionalmente, de acuerdo con los índices de ocupación que cada entidad realice de la infraestructura respectiva.

Artículo 20. *Zonas Primarias Aduaneras*. Aquellas áreas donde se encuentren ubicados los Centros Nacionales Fronterizos (Cenaf) y Centros Binacionales Fronterizos (Cebaf), son considerados como Zonas Primarias Aduaneras. Por lo tanto, las autoridades del orden nacional y territorial deberán propender por garantizar a la autoridad aduanera el ejercicio sin restricciones de su potestad de control y vigilancia,

Artículo 21. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias rige a partir de la fecha de su promulgación.

Artículo 20. Zonas Primarias Aduaneras. Aquellas áreas donde se encuentren ubicados los Centros Nacionales Fronterizos (CENAF) y Centros Binacionales Fronterizos (CEBAF), son considerados como Zonas Primarias Aduaneras. Por lo tanto, las autoridades del orden nacional y territorial deberán propender por garantizar a la autoridad aduanera el ejercicio sin restricciones de su potestad de control y vigilancia.

Artículo 21. La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias rige a partir de la fecha de su promulgación.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2019  
CÁMARA DE REPRESENTANTES**

*por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9°, 289 y 337 de la Constitución Política.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley busca actualizar el marco normativo en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza para que esté acorde con la realidad y necesidades presentes en los territorios fronterizos de Colombia, y de conformidad con los artículos 9°, 285, 289 y 337 de la Constitución Nacional. Este proyecto de ley emana de las disposiciones establecidas en la Ley 191 de 1995 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera” y sus decretos reglamentarios<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Ver Decreto 1595 de 1995; Decreto 2174, no vigente; Decreto 1224 de 1996; Decreto 1244 de 1996; Decreto 1816 de 1996; Decreto 2195 de 2001; Ley 677 de 2001; Ley 843 de 2003. Congreso de la República de Colom-

así como del Decreto 1030 de 2014 “*por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones*”, y también tiene su fundamento en los instrumentos de política pública diseñados en el Documento Conpes 3805 de 2014 “PROSPERIDAD PARA LAS FRONTERAS DE COLOMBIA”.

Adicionalmente, revisa y retoma las propuestas provenientes de proyectos de ley anteriores que con el mismo espíritu no lograron completar exitosamente su trámite legislativo. Algunos proyectos de ley son: **Proyecto de ley número 124 de 2013 del Senado**, por medio de la cual se establece un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana, presentado por el honorable Senador Juan Fernando Cristo y otros; y el **Proyecto de ley número 020 de 2018 de la Cámara**, por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos Fronterizos y se dictan otras disposiciones, presentado por el honorable Representante Nevardo Rincón Vergara.

La necesidad de actualizar el marco normativo en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza, enmarcado en el mandato de los artículos 90, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia, proviene del insuficiente alcance que en la práctica la Ley 191 de 1995 representa, frente a las condiciones actuales que atraviesan las zonas de frontera de Colombia y sus comunidades, lo que conlleva a que se deba contar con instrumentos normativos que respondan a las condiciones actuales que enfrentan las zonas de frontera de Colombia y sus comunidades, promoviendo modelos de desarrollo propios a partir de sus potencialidades geoestratégicas y su integración con el centro del país y los países vecinos. En este sentido, la presente iniciativa busca otorgar las herramientas al Gobierno nacional, autoridades territoriales, sector privado, organizaciones sociales y comunidades que habitan las zonas de frontera para fomentar su resiliencia e integración con el interior del país y las zonas fronterizas de los países vecinos. Esto significa que los instrumentos normativos que se propongan deben fortalecer la capacidad de resiliencia de las zonas de frontera en la medida en que aún son vulnerables ante las dinámicas de los países vecinos, fenómeno que se responde de igual forma a su desconexión con el interior del país. Por lo tanto, es necesario desarrollar un marco normativo amplio que permita a las entidades y actores correspondientes adoptar medidas diferenciadas con enfoque territorial basado en las potencialidades geoestratégicas de cada zona fronteriza.

Si bien se han adelantado iniciativas de naturaleza legislativa y de política pública, para estimular el desarrollo social y económico de las zonas de frontera, así como, su integración con los países vecinos, aún persisten retos como fomentar la equidad mediante el cierre de las brechas socioeconómicas con relación al centro del país, adelantar un proceso de fortalecimiento institucional, que permita la destinación de recursos públicos de manera eficiente a las zonas más apartadas y dispersas de las fronteras, como desarrollar un marco normativo para impulsar los procesos de integración fronteriza, que se han adelantado hasta el momento por el país, como es el caso de las Zonas de Integración Fronterizas Colombia-Ecuador y Colombia-Perú.

En este sentido, es preciso señalar que Colombia cuenta con fronteras terrestres y fluviales con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, que son heterogéneas y diversas entre ellas. Así mismo, tiene fronteras marítimas con Ecuador, Venezuela, República Dominicana, Haití, Jamaica, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. En total, cuenta con límites terrestres que alcanzan una extensión de 6.371 km de los cuales 2.219 km corresponden a la frontera con Venezuela; 1.645 km a la frontera con Brasil; 1.626 km a la frontera con Perú, 586 km con Ecuador y 295,5 km con Panamá.<sup>2</sup>

Mapa 1. Departamentos fronterizos en Colombia.



Fuente: IGAC.

De acuerdo al Diagnóstico del documento Conpes 3805 de 2014, en los 13 departamentos, 77 municipios y 12 corregimientos departamentales fronterizos, en las zonas de frontera habita el 9.1% de la población nacional, de los cuales el 38% se encuentran ubicados en las zonas rurales y el 21.7% pertenece a grupos étnicos (Raizales, Rom, Indígenas y Afrodescendientes).<sup>3</sup> Al respecto es importante mencionar que estos grupos étnicos corresponden al 49% de la población indígena del país, siendo

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación (2018), “Lineamiento para la formulación de la Política de Estado Fronteriza en Colombia: 2018-2030”.

<sup>3</sup> Capítulo “Diagnóstico” (2014), Conpes 3805 Prosperidad para las Fronteras.

fronteriza; y el 22% de la población afrocolombiana del país estaría en zonas de frontera.<sup>4</sup>

Frente a esta realidad, la Ley 191 de 1995 planteó como objetivo “establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social científico, tecnológico y cultural”. En este sentido, priorizó las intervenciones en materia de protección de derechos humanos y mejoramiento de la calidad de vida, como la satisfacción de necesidades básicas de los habitantes de estas zonas; el fortalecimiento de procesos de integración y cooperación binacional con los países vecinos; el fortalecimiento de la infraestructura en Zonas de Frontera, para su integración a la economía nacional e internacional; el fortalecimiento en la prestación de bienes y servicios sociales; el mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos y el fortalecimiento de las Entidades Territoriales y nacionales, con presencia en las Zonas de Frontera.

En el año 2010 se priorizan las zonas de fronteras, tanto terrestres como marítimas, como una importante fuente de integración entre el país y sus vecinos, evidenciando así su rol como una de las temáticas que deben primar en la política exterior colombiana, desde el sector de Relaciones Exteriores bajo la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así las cosas, de la mano con los diagnósticos territoriales y sectoriales realizados conjuntamente con las comunidades y con el Departamento Nacional de Planeación -DNP, se empezó a configurar un esquema de intervención fronteriza para generar desarrollo social y económico, beneficiando así a las comunidades en aras de contribuir al éxito de los procesos de integración, pero contando con ciertos vacíos que hacen necesaria una actualización normativa, para lograr satisfacerlos de manera adecuada y eficaz.

Una de las características de la mayor parte de zonas de frontera colombianas, es su lejanía con los grandes centros económicos, sociales, culturales, políticos, entre otros. Esto refuerza su situación periférica y su marginalidad. Por esta razón, la integración es una prioridad. El esfuerzo por alcanzar ese objetivo, puede abrir oportunidades para la sinergia entre las administraciones públicas, para la cooperación con el sector privado y para el perfeccionamiento institucional (DNP, 2019).

En efecto, según el PND 2018-2022, en materia de desarrollo socioeconómico, las zonas de frontera presentan un rezago con respecto al resto del país:

Sector	Indicador	Promedio fronterizo	Promedio nacional
Salud	Tasa de mortalidad infantil en menores de un año por cada mil nacidos vivos	22,17	16,8
Educación	Cobertura neta en educación media	34,89%	42,79%
Agua y saneamiento básico	Cobertura de acueducto	67,08%	76,80%
Agua y saneamiento básico	Cobertura de alcantarillado	57,97%	69,30%
Energía	Cobertura de energía eléctrica rural	76,57%	87,80%
Telecomunicaciones	Índice de Penetración de internet fijo dedicado	6,24%	13,2%

\*Tabla tomada del PND 2018-2022 (p. 127).

La tasa de desempleo en los departamentos fronterizos es mayor cinco puntos porcentuales frente a la media nacional, y la tasa de informalidad en el empleo asciende al 80%, que representa un veinte por ciento más que el promedio nacional. Con respecto a indicadores sociales, los municipios fronterizos tienen un índice de NBI promedio de 52,81% y los departamentos fronterizos uno de 47,75%, cuando el promedio nacional es de 27,78%. Con relación a las fuentes de financiación de las entidades territoriales (2008-2012), los ingresos de las entidades territoriales están representados principalmente por los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), los ingresos corrientes (propios) y las regalías (DNP, 2019).

Si se parte del hecho, que las poblaciones fronterizas se ubican en su mayoría en zonas aisladas, dispersas, de difícil acceso y que requieren la intervención integral por parte del Estado colombiano, se vio la necesidad de crear un equipo de asesoramiento técnico que dedica sus esfuerzos a generar desarrollo social y económico para estas poblaciones; el Plan Fronteras para la Prosperidad, hoy Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza busca, desde el año 2010, generar el mencionado desarrollo mediante tres estrategias: i) la priorización y ejecución de programas y proyectos de manera conjunta, con los actores locales de impacto inmediato; ii) la formulación, diseño e implementación de la política pública *Prosperidad para las Fronteras de Colombia*, consignada en el documento Conpes 3805, la cual tiene como objetivo cerrar las brechas sociales y económicas que las fronteras tienen con respecto al resto del país y a los países vecinos y iii) la formulación e implementación de los Planes Binacionales de

<sup>4</sup> Capítulo “Diagnóstico”, Conpes 3805 Prosperidad para las Fronteras.

Integración Fronteriza, formulados con Ecuador y con Perú en aras de fortalecer el desarrollo e integración en el cordón fronterizo, así como las Comisiones de Vecindad con Brasil, Panamá y Jamaica.

En cuanto a la primera estrategia de priorización y ejecución de programas y proyectos de manera conjunta con los actores locales de impacto inmediato, las acciones desarrolladas han buscado la mejora en la calidad de vida de quienes habitan en las fronteras, contribuyendo así, con el desarrollo integral de Colombia. En conjunto con los habitantes de frontera y sus autoridades, se definen líneas sectoriales de trabajo en salud, educación, agua potable, energía, cultura, deporte, medio ambiente, desarrollo económico y gobernabilidad.

En cuanto a la segunda estrategia sobre la formulación, diseño e implementación de la política pública *Prosperidad para las Fronteras de Colombia*, consignada en el documento Conpes 3805 de 2014, se establece la política pública para impulsar el desarrollo económico y social de las zonas de frontera, así como, su integración con el centro del país y los países vecinos fomentando la equidad social, la productividad y la reducción de brechas socioeconómicas con relación al resto del país bajo un enfoque diferencial, territorial, étnico y cultural. En este sentido, esta política establece cinco Objetivos Estratégicos, que son insumos fundamentales para el presente proyecto de ley:

1. Fortalecer la institucionalidad del Gobierno nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional: Este objetivo apunta directamente a mejorar la coordinación y articulación para el desarrollo e integración de las fronteras, e implementar una estrategia de fortalecimiento y consolidación de capacidades nacionales y territoriales con enfoque diferencial.

2. Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos, con relación al resto del país: Con este objetivo se busca la reducción de la pobreza extrema y el hambre y el aumento en coberturas y calidad de la educación, salud, servicios tecnológicos, vivienda, agua potable, saneamiento básico, y justicia.

3. Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera: El objetivo pretende el incremento del desarrollo productivo regional, la optimización de los flujos en frontera y atender problemáticas de contrabando, contribuyendo a la conservación de la riqueza ambiental.

4. Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos: Este objetivo busca una mejor adecuación de infraestructura de transporte para conexión interna y comercio exterior, el fortalecimiento de la infraestructura en pasos de frontera y la promoción de las TIC.

5. Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y

comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y Rrom: Este objetivo señala la importancia de mejorar la planificación del desarrollo, articulada con la visión de las comunidades, promocionar las políticas diferenciales e incentivar la integración cultural.

Con el fin de mantener un principio participativo y de articulación institucional multinivel, de manera paralela a la aprobación del Conpes 3805 se expidió el Decreto 1030 de 2014, mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza. Es importante señalar que la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (Cidif), es la instancia de coordinación y articulación de los procesos de planificación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, encaminados al desarrollo integral de las fronteras del país, en los ámbitos nacional, departamental y municipal. De igual forma, dicho decreto establece dos órganos de apoyo de la CIDIF: i) el Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras el cual actuará como instancia técnica, viabilizando las políticas, planes y proyectos para el desarrollo de estos territorios de frontera; y ii) las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras, las cuales son la instancia de planificación del desarrollo regional en zonas de frontera, a través de la identificación de las necesidades y problemáticas, estructuración de propuestas y de proyectos para la convergencia regional de los territorios de frontera, y que afecten la vida y el desarrollo de sus comunidades de estos 13 departamentos.

### Gráfica 1. Decreto 1030 de 2014: Arquitectura Institucional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza



En cuanto a la tercera estrategia, sobre la formulación e implementación de los Planes Binacionales de Integración Fronteriza, es necesario señalar que el 20 de junio de 1989 se estableció la Comisión de Vecindad e integración Colombia-Ecuador, cuyo objetivo primordial fue constituirse en un mecanismo de diálogo político, encargado de promover la integración, la cooperación y el desarrollo de la frontera.

En 2001 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la Decisión 501 aprobó y reglamentó las zonas de integración fronteriza, las cuales constituyen ámbitos territoriales fronterizos adyacentes entre países vecinos cuyas

características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas aconsejan la planeación y acción conjunta de las autoridades fronterizas para las que se adoptarán políticas y ejecutarán planes programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenibles 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.

Colombia y Ecuador, atendiendo lo dispuesto en dicha decisión, acordaron el establecimiento de 5 ejes estructurales de las zonas de integración fronteriza, lo que conllevó a que, en el año 2011, ambos países reestructuraran la Comisión de Vecindad e Integración Fronteriza, para implementar ejes estructurales como: 1. Asuntos fronterizos. 2.) Infraestructura y energía. 3. Asuntos ambientales. 4. Asuntos económicos y comerciales. 5. Asuntos sociales, culturales y étnicos.

En consonancia con lo anterior, Colombia en el marco de los mecanismos de integración fronteriza convenidos con Ecuador, suscribió en el mes de septiembre de 2012 un acuerdo para la creación del Fondo de Desarrollo Fronterizo.

Esta iniciativa fue replicada dentro del Plan Binacional de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) con Perú en 2015, con la firma del Acuerdo para la Creación del Fondo de Desarrollo de la ZIF Colombia-Perú.

Teniendo en cuenta que en abril de 2013 se estableció el Plan de Desarrollo de la ZIF y en 2014 se firmó el *Acuerdo Para la Implementación del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza*<sup>61</sup>, a través del cual se crea la institucionalidad del Plan, con el objetivo principal de dirigir acciones conjuntas para la implementación del mismo. A partir de dicho Acuerdo se constituye la Comisión Binacional para la ZIF (CBZIF) como el mecanismo binacional para la definición de lineamientos y la coordinación de acciones y proyectos para la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible.

Los Fondos Binacionales, tienen una institucionalidad propia que orienta la toma de decisiones, un reglamento que define la conformación de las instancias directivas y unos lineamientos claros, que indican los ejes temáticos en los que se enfocará la implementación de los mismos. Esto, con miras a generar dinámicas de desarrollo binacional, que amplíen los esfuerzos nacionales de inversión en las zonas de frontera, que generen integración en las poblaciones, en desarrollo de lo dispuesto en los Planes Binacionales y en respuesta a los compromisos derivados de los diferentes gabinetes presidenciales.

De igual manera, Colombia cuenta con Comisiones de Vecindad con Brasil y Panamá, que serán beneficiadas con la implementación de una normativa, que fomente este tipo de mecanismos de integración. Lo anterior, sin descartar la reactivación de la Comisión de Vecindad con Jamaica, así como la suscripción de nuevos acuerdos que Colombia

pueda realizar con la adopción de esta nueva ley, que los fomente.

A pesar del marco jurídico establecido por la Ley 191 de 1995 y la implementación de estrategias de impacto de corto, mediano y largo plazo ya señaladas, es necesario actualizar el marco jurídico vigente en materia de desarrollo e integración fronteriza. Esta necesidad guarda relación con los resultados del Informe de Seguimiento del Conpes 3805 de 12 de julio de 2018, en el cual se realizan ocho recomendaciones para guiar el ajuste de instrumentos de política pública y normativos, los cuales sustentan este proyecto de ley:

1. Dada la asimetría de desarrollo y capacidad institucional de los municipios fronterizos, se recomienda focalizar acciones específicas de asistencia técnica sectorial y operativa para dar acompañamiento a las autoridades territoriales en materia de desarrollo e integración fronteriza, de acuerdo con las particularidades de cada zona de frontera.

2. Considerando los artículos constitucionales 289 y 337 y el desarrollo de los mismos a través de la Ley 191 de 1995, se hace necesario actualizar la normatividad fronteriza que se adecúe a las particularidades territoriales actuales, que demandan la atención del Estado como las nuevas dinámicas migratorias.

3. Dado que los dos anteriores períodos de gobierno han sido de ocho años (2002-2010 y 2010-2018), se han logrado importantes avances en materia fronteriza. No obstante, lo anterior y considerando que el próximo gobierno tiene un período de cuatro años (2018-2022), las políticas y estrategias que se definan para el tema deberán ser estratégicas y de impacto a corto y mediano plazo.

4. De acuerdo con las nuevas dinámicas fronterizas, se hace necesario redefinir la arquitectura institucional fronteriza que ejerza un mayor liderazgo, coordine y articule las diferentes instancias competentes para el ejercicio de la soberanía, la integración y el desarrollo fronterizo.

5. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454 de 2011), en su artículo 3° invoca el principio de soberanía y unidad nacional y en su artículo 29, literal C plantea la determinación de áreas limitadas en uso de seguridad y defensa, a cargo de la Nación. Al respecto, actualmente se está formulando la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), que será el instrumento para fortalecer el desarrollo de los territorios en el país y proponer acciones de mediano y largo plazo frente al tema. Por lo anterior, resulta fundamental considerar las fronteras terrestres y marítimas con sus particularidades, para que formen parte de las estrategias de la PGOT.

6. Como estrategia paralela para continuar la implementación de la Política Pública para las Fronteras, una vez se concluyan las acciones a las cuales los sectores se comprometieron en el Plan de Acción del documento Conpes 3805, la

institucionalidad creada mediante el Decreto 1030 del 2014 continuará en funcionamiento.

7. De acuerdo a la experiencia en el seguimiento participativo del documento Conpes 3805, se recomienda que las acciones y recursos que se direccionen a futuro para el desarrollo y la integración fronteriza, sean definidos territorialmente.

8. Con el fin de estimular el diálogo entre los actores territoriales y las entidades nacionales, se recomienda fortalecer la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza y sus órganos de apoyo: el Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración Fronteriza y las siete Comisiones Regionales de Frontera.

En virtud de la tercera recomendación, la normatividad fronteriza debe adecuarse a las particularidades territoriales actuales, que demandan la atención del Estado, como las nuevas dinámicas migratorias. Por lo tanto, el presente proyecto de ley se propone actualizar el marco normativo en materia de desarrollo e integración fronteriza, de acuerdo con las lecciones aprendidas en el diseño e implementación de los proyectos, programas, políticas y estrategias relacionadas anteriormente. Así como, en las propuestas presentadas en proyectos de ley anteriores, que con el mismo espíritu no lograron completar exitosamente su trámite legislativo o se encuentran en dicho trámite.

En este sentido, el proyecto de ley busca fortalecer la capacidad de resiliencia de las zonas de frontera para lo cual se fundamenta en los siguientes principios generales:

**1. Soberanía territorial para la resiliencia de las fronteras:** Implica consolidar la presencia del Estado en zonas de frontera, a través de la inversión pública que facilite y garantice los servicios necesarios para su desarrollo económico y social de manera diferenciada, aprovechando las características y potencialidades de cada zona fronteriza y de las comunidades que habitan dichos territorios.

**2. Equidad, equilibrio y cohesión social y territorial:** Es deber del Estado garantizar el equilibrio en el desarrollo económico, social y ambiental, en todas las regiones geográficas del país; generando condiciones de igualdad en el acceso al bienestar y las oportunidades, para todos los habitantes del territorio nacional, e impulsando la cohesión territorial.

**3. Desarrollo territorial sostenible:** Es deber del Estado diseñar políticas que satisfagan las necesidades de la población, de acuerdo con las características de su territorio, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para atender sus propias necesidades y sus posibilidades de desarrollo y convivencia.

**4. Integración fronteriza:** Es responsabilidad compartida de los Estados, para asegurar la conservación y uso sostenible de sus ecosistemas y recursos naturales de interés común, así como la

seguridad, el desarrollo y bienestar armónico de sus poblaciones, promover y fortalecer los mecanismos de integración con los países vecinos.

**5. Enfoque diferencial para las comunidades fronterizas:** Es deber del Estado fomentar el desarrollo fronterizo del país, teniendo en cuenta la heterogeneidad geográfica, étnica, cultural e institucional, social y económica de los territorios y comunidades fronterizas.

**6. Planeación territorial:** La planeación para el desarrollo fronterizo debe concebirse y administrarse como un caso singular de desarrollo territorial, y su programación así debe instrumentarse en desarrollo de los preceptos constitucionales y legales que rigen la planeación en la República de Colombia.

**7. Coordinación institucional multinivel y multisectorial:** La planeación e implementación de medidas para impulsar el desarrollo y la integración fronteriza, debe ser producto de una armonización de la acción del gobierno en los diferentes niveles de gobierno, tanto nacional, como regional y local, junto con otros actores presentes en el territorio, en un marco de descentralización y garantía de la autonomía territorial.

De igual forma, incluye una nueva herramienta para fomentar la integración fronteriza con los países vecinos, denominada Fondos Binacionales de Integración Fronteriza, los cuales son fondos de carácter binacional que permiten la ejecución de programas, proyectos e iniciativas estratégicas para el desarrollo transfronterizo. Actualmente, el Gobierno nacional ha constituido dos Fondos de Integración Fronteriza, uno con la República de Ecuador y otro con la República del Perú.

Adicionalmente, incluye un capítulo de Fortalecimiento Institucional, en el cual se establecen las herramientas institucionales para fomentar la inversión en zonas de frontera, de manera coordinada entre el nivel central y territorial, asegurando la participación de los actores territoriales y comunidades étnicas, que tengan presencia en estos territorios y fortalecimiento de la arquitectura institucional establecida mediante el Decreto 1030 de 2014.

Como se puso en evidencia en el Informe de Seguimiento del Conpes 3805, este capítulo tiene como objetivo atender la necesidad de focalizar acciones específicas de asistencia técnica sectorial y operativa, para dar acompañamiento a las autoridades territoriales en materia de desarrollo e integración fronteriza, de acuerdo con las particularidades de cada zona de frontera; redefinir la arquitectura institucional fronteriza que ejerza un mayor liderazgo, coordine y articule las diferentes instancias competentes para el ejercicio de la soberanía, la integración y el desarrollo fronterizo y que las herramientas de planificación sectorial y territorial, permitan que las acciones y recursos que se direccionen a futuro, para el desarrollo y la integración fronteriza sean definidos territorialmente

para hacer seguimiento a nivel territorial y no solo sectorial.

Los mencionados capítulos deberán dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

De manera paralela, establece en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y el Sistema General de Regalías (SGR), a cargo del Departamento Nacional de Planeación, dos nuevas categorías de proyectos: Proyecto de Desarrollo Fronterizo y Proyecto de Integración Fronteriza.

Se propone que los ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel central, establezcan Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y dispongan de las unidades técnicas necesarias para su diseño, implementación, evaluación y actualización, en atención a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Por su parte, el capítulo sobre Pasos Fronterizos, busca establecer el marco jurídico para la coordinación, construcción y mantenimiento de los pasos fronterizos como herramientas para la competitividad nacional.

Este nuevo marco jurídico, pretende hacer de las regiones de frontera territorios integrados al país que avancen hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, plantea herramientas institucionales transversales y multisectoriales, para impulsar la inversión de recursos públicos sectoriales, para las necesidades más apremiantes de las comunidades fronterizas del país, con el fin de ejercer soberanía social, complementando así el concepto clásico de seguridad territorial nacional, con una concepción más integral de presencia institucional, en la que los protagonistas fundamentales sean los ciudadanos y las poblaciones fronterizas. De igual forma, plantea un Régimen Económico de Fronteras que estimule los procesos de inversión privada, que permitan contar con la infraestructura social y física necesaria para que los territorios de frontera se integren sosteniblemente con los territorios adyacentes de los países vecinos, y potenciar su desarrollo integrado con el resto del país.

Esta ley constituye un instrumento para que el Gobierno nacional, establezca alianzas con los países vecinos, a través de acuerdos que impulsen el desarrollo y la integración de las zonas de fronteras, que permitan abordar de manera integral los retos que enfrentan. Dentro de estos instrumentos que este proyecto de ley impulsa, los Fondos Binacionales de Desarrollo Fronterizo constituyen un mecanismo fundamental para que los gobiernos aumenten los recursos destinados a las fronteras, a través de los aportes de los Estados y de la cooperación internacional, para que los gobiernos aúnen esfuerzos en la coordinación y ejecución de proyectos de desarrollo e integración.

Considerando que los departamentos y municipios fronterizos poseen potencialidades que deben emplearse de mejor manera para generar dinámicas de desarrollo sostenible en estos territorios y sus habitantes, este proyecto de ley también permite asegurar la participación de los actores locales en la construcción de modelos propios de desarrollo de manera articulada y coordinada con las políticas nacionales mediante el fortalecimiento de la Arquitectura Institucional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza establecida en el Decreto 1030 de 2014.

**MARCO NORMATIVO**

- Ley 191 de 1995 “Por la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.”
- Constitución Política de Colombia. Artículos 9°, 285, 289 y 337. Ley 191 de 1995. “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.”
- Ley 1454 de 2011. “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”
- Conpes 3805 de 2014. “PROSPERIDAD PARA LAS FRONTERAS DE COLOMBIA”.

Por todas las anteriores consideraciones, resulta de vital importancia adoptar el **proyecto de ley**, ““por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9°, 289 y 337 de la Constitución Política”.

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA  
Ministro de Relaciones Exteriores

De los Honorables Senadores y Representantes.

ENEIDA TRUJILLO  
YENICA ACOCHA  
CARLOS CUENCA GUAINIA

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 12 de septiembre del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 231 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Carlos A. Cuenca; doctor Carlos Holmes Trujillo García, Ministro de Relaciones Exteriores; honorable Senador José Luis Perea; honorable Representante Juan David Vélez y otras firmas.

El Secretario General,  
Jorge Humberto Mantilla Serrano.