

LAS FRONTERAS Y SU MANEJO

FUNCIONES DE LAS TRES RAMAS DEL PODER FRENTE AL MANEJO DE LAS FRONTERAS

1. FUNCIONES DEL ORGANO EJECUTIVO

La Constitución Nacional, en el artículo 189, asigna al ejecutivo la función de dirigir las relaciones internacionales, de proveer la seguridad exterior a la República y de dar permiso para que empleados públicos nacionales establezcan contratos con Gobiernos extranjeros.

Se dejó en manos del Gobierno Nacional el manejo de las relaciones internacionales y fronteras, de hecho la ley 191 de 1995 autorizó al Gobierno Nacional para crear instrumentos que facilitaran el manejo administrativo de las fronteras. Sobre esta base se conformó la *Consejería Presidencial de Fronteras* y los *Centros Especiales de Atención de Frontera*.

En 1999, por medio del Decreto 1182, se suprimió la Consejería Presidencial y se le delegó al *Ministerio de Relaciones Exteriores* el manejo y administración de las fronteras. El Ministerio creó entonces la ***Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo*** y le asignó como funciones la 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.

El Ministerio con el propósito de agilizar y dar dinamismo al manejo de las fronteras creó las siguientes instancias administrativas:

-Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIIDEF) como instancia de coordinación, manejo y ejecución de la política de fronteras en los aspectos económico, social, normativo, cultural, ambiental, científico y de infraestructura.

-Comités Territoriales Fronterizos, cuya función es 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.

-Comisiones de vecindad e Integración Fronteriza actúan como promotores de los diferentes asuntos que se relacionen con la integración de Colombia y sus vecinos.

2. FUNCIONES DEL ORGANO LEGISLATIVO

Al órgano Legislativo, según el artículo 150, le corresponde la función de aprobar o improbar los tratados que el Gobierno establezca con otros Estados o entidades internacionales.

3. FUNCIONES DEL ORGANO JUDICIAL

La Constitución Nacional le asigna al poder judicial, específicamente a la Corte Constitucional, la función de decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueban.

MARCO LEGAL DE LAS FRONTERAS EN COLOMBIA

NORMAS CONTENIDAS EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

TITULO I: DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 9. 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.

CAPITULO 3: DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los 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.

TITULO III: DE LOS HABITANTES Y DEL TERRITORIO

CAPITULO 4 : DEL TERRITORIO

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 y Santa Catalina, la isla de 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 geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

TITULO VI: DE LA RAMA LEGISLATIVA

CAPITULO 3: DE LAS LEYES

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.
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.
19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:
 - b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;
 - c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

TITULO VII: DE LA RAMA EJECUTIVA

CAPITULO 1: DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

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.
7. Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
9. Sancionar las leyes.
10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.
11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.
18. Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.
28. Expedir cartas de naturalización, conforme a la ley.

CAPITULO 8: DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

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.

TITULO VIII: DE LA RAMA JUDICIAL

CAPITULO 3: DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.

CAPITULO 4: DE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

Artículo 241. 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:

- 1.** Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
- 2.** Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

10. 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.

CAPITULO 5: DE LAS JURISDICCIONES ESPECIALES

Artículo 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

TITULO XI: DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL

CAPITULO 1 DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 285. 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.

Artículo 289. 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 conminatorio, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

TITULO XII: DEL REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA

CAPITULO 1: DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 337. La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

LEYES EN TORNO A LAS FRONTERAS

La legislación colombiana aborda el tema de fronteras como política estatal en la década del ochenta. Su inicio se remite a la **Ley 10 de 1983** *"por la cual se provee al Gobierno de instrumentos para el manejo de la política de fronteras"*. Otorgó al Gobierno instrumentos para el manejo de la política fronteriza, dejando en manos del Ejecutivo la dirección y administración del tema".

El **Decreto 3448 de 1983**, llamado *"Estatuto de Fronteras"*, reglamentó la Ley 10, en él se decreta el tratamiento especial a las unidades territoriales que conforman las fronteras abordándolas en calidad de regiones geopolíticamente estratégicas y foco de desarrollo económico.

La **Constitución política de 1991** estableció las bases para el avance y desarrollo de las zonas de frontera y fundamento la integración latinoamericana. En los artículos 9, 80, 226, 227 y 289 de la Carta se establece que la política exterior colombiana debe orientarse hacia la integración latinoamericana en lo económico, lo político, lo ambiental y lo social; establece que los tratados internacionales que suscriba el Estado deben ser incluidos en el ordenamiento legal Colombiano.

La carta del 91 procuró un gran avance en el tema territorial pues al definir los límites incluye no solo los terrestres y marítimos sino también los espaciales tales como la orbita geoestacionaria y el espectro electromagnético, este elemento implicó un gran avance en materia de soberanía.

La Constitución en su artículo 289 posibilita a departamentos y municipios, ubicados en zonas de frontera, establecer programas de cooperación e integración con sus similares de los otros Estados con el propósito de fomentar el desarrollo de la comunidad, la prestación de servicios públicos y el cuidado del medio ambiente.

En el artículo 337 la Constitución dejó sentadas las bases para la creación de una legislación especial para las regiones que conforman las zonas fronterizas.

En 1995 fue expedida la **Ley 191** *"por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera"*. Su objetivo 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.

Estableció tres áreas de acción principal: 1. La protección de los derechos humanos; 2. La integración y 3. La cooperación para el desarrollo económico, la infraestructura, el medio ambiente, la educación y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.

La Ley 191 de 1995 clasificó las zonas fronterizas de acuerdo con las características geográficas y económicas de los territorios que las conforman. En el artículo cuarto la Ley estableció las siguientes clasificaciones:

- 1. 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.
- 2. 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.
- 3. 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.

Esta Ley introdujo incentivos económicos con el objeto de impulsar el desarrollo de las zonas fronterizas con cuatro acciones: 1. Facilitar créditos para creación o expansión de empresas en dichas zonas; 2. Emitir bonos de desarrollo fronterizo; 3. Crear estampillas pro-desarrollo fronterizo y 4. Otorgar exenciones tributarias para los licores.

La posibilidad de crear mecanismos de cooperación con los países vecinos facilitó la eliminación de los impuestos al tránsito de personas entre las zonas de frontera y llevó a la búsqueda de una integración de las comunidades indígenas y negras ubicadas a los dos lados de la frontera.

Con base en la ley 191 de 1995 se han reglamentado hasta el 2004 los siguientes aspectos de Fronteras:

1. La especificación y cobertura de las Zonas de Frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.
2. La creación de 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 regulación de la calidad de los combustibles distribuidos en las zonas de frontera: Decreto 1224 de 1996.
5. La exención del pago gravámenes arancelarios en la importación de bienes de capital con destino a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo: Decreto 1244 de 1996.
6. La creación del Fondo Económico para la modernización de las Zonas de Frontera: Decreto 1816 de 1996.
7. El establecimiento de disposiciones en materia de distribución de combustibles en zonas de frontera: Decreto 2195 de 2001.

Las últimas leyes expedidas sobre fronteras son:

La **Ley 677 de 2001**, *"establece normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales*, crea las Zonas Especiales Económicas de Exportación en los municipios de Buenaventura, Cúcuta, Valledupar e Ipiales y establece condiciones para promover la producción de bienes y servicios orientados al intercambio comercial en estas zonas. Las empresas que se pongan en marcha son objeto de régimen económico, fiscal y social especial con el propósito de promover el desarrollo regional.

La **ley 681 de 2001** por medio de la cual se *"establece un régimen de concesiones de combustible en las zonas de frontera"* y establece que ECOPETROL es la entidad que tiene la función de distribuir los combustibles derivados del petróleo, nacionales o importados del país limítrofe, en los departamentos y municipios ubicados en las zonas de frontera.

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.

Con el fin de poner en marcha lo establecido en la Ley 191 de 1995 el Gobierno Nacional ha producido dos documentos CONPES:

1. **CONPES 3155** de 2002 donde se dan *lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo*.
2. **CONPES 3272** donde se determinan los requisitos para que las entidades territoriales ubicadas en zonas de frontera accedan a los proyectos de infraestructura vial de la cual pueden ser beneficiarias.