



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 681

Bogotá, D. C., jueves, 17 de junio de 2021

EDICIÓN DE 8 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA ALTERNATIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2019 CÁMARA 299 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política.*

Bogotá D.C, 16 de junio de 2021

Senador  
**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**  
PRESIDENTE  
Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Senado de la República

*REF: Informe de ponencia alternativa para segundo debate en Senado al Proyecto de ley No. 231 de 2019 Cámara 299 de 2020 Senado.*

Respetado Señor presidente:

En cumplimiento de la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República realizara y, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, de la manera más atenta y dentro del término establecido para tal efecto, procedemos a rendir Informe de **PONENCIA ALTERNATIVA** para segundo debate del Proyecto de Ley No. 231 de 2019, Cámara 299 de 2020 Senado "Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política", en los siguientes términos:

#### I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El proyecto de ley No. 231 de 2019 Cámara fue radicado el día doce (12) de septiembre de 2019 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el entonces señor Ministro de Relaciones Exteriores Carlos Holmes Trujillo y varios Congresistas.

La ponencia para primer debate fue publicada en la Gacetas del Congreso No. 1078 de 2019 y 1108 de 2019 con los ajustes y modificaciones correspondientes. El día diez (10) de junio de 2020, el proyecto fue discutido y aprobado por los Representantes de manera unánime en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Posteriormente, el ocho (8) de septiembre de 2020, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó la Iniciativa en segundo debate. Para primer debate en el Senado de la República, fuimos designados por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente para rendir informe de ponencia conforme con el oficio CSE-CS-CV19-0261- 2020 los Senadores Antonio Sanguino Páez, Lidio García Turbay, John Harold Suarez Vargas, Berner Zambrano Páez, Manuel Virguez Piraquive y como Coordinadores Ponentes José Luis Pérez Oyuela y Ernesto Macías Tovar. Adicionalmente a esto por consideración de los coordinadores ponentes se radicó el 02 de noviembre solicitud de prórroga sobre la radicación de la ponencia, argumentando el concepto de varias entidades para el desarrollo del proyecto.

El 14 de diciembre el Senador Antonio Sanguino radicó la ponencia alternativa al Proyecto de Ley y por su parte los senadores José Luis Pérez, Ernesto Macías, John Harold Suárez, Berner Zambrano y Lidio Arturo García radicaron ponencia positiva el 10 de febrero de 2021.

A solicitud del Senador Antonio Sanguino, se citó a una Audiencia Pública el 01 de junio de 2021 de manera virtual a través de la Comisión Segunda de Senado, con el objetivo de escuchar las voces de distintos actores involucrados en la toma de decisiones en los territorios fronterizos. Dicha audiencia demostró la importancia de incluir a los entes territoriales en la concertación del articulado del Proyecto de Ley.

Finalmente, el 02 de junio de 2021, el Proyecto de Ley de debatió en la Comisión Segunda de Senado, y fue aprobado, teniendo en cuenta que se abriría una mesa de trabajo entre el gobierno y los ponentes para llegar al último debate del proyecto de ley con un texto concertado. Proceso que no se logró dado que múltiples proposiciones de los ponentes no fueron avaladas.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO

Fomentar el desarrollo integral y diferenciado de los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados como zonas de frontera, propiciando desde todas las organizaciones del Estado, con plena articulación entre las entidades del orden central y territorial competentes, 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.

#### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### a) SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA E INSTITUCIONAL.

El proyecto de ley radicado por iniciativa gubernamental se desarrolla en cumplimiento de la norma constitucional, propendiendo el ejecutivo por la construcción de un marco normativo que atienda al desarrollo e integración de las zonas fronterizas. De igual forma expresa que lo dispuesto en la Ley 191 de 1995 conocida como la ley de zonas fronterizas y sus decretos reglamentarios son insuficientes en su alcance y estas deben ser actualizadas a las realidades actuales.

Es importante mencionar que Colombia tiene frontera terrestre con Venezuela con 2.219 Km, Brasil 1.645 Km, Perú 1.626 Km, Ecuador 586 Km, y Panamá 266 Km. En estos más de 6.340 Km se concentran en 12 Departamento, estos son: La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Putumayo, Nariño y Chocó. Estos 12 departamentos son representados en 116 municipios denominados como fronterizos, y que representan alrededor del 10% de los municipios en Colombia.

Estos son: En el departamento de Amazonas: los municipios de Leticia y Puerto Nariño, y los corregimientos de la Pedrera, Tarapacá, Puerto Arica, El Encanto y Puerto Alegría. En el departamento de Arauca: los municipios de Arauca, Saravena, Arauquita, Fortul y Cravo Norte. En el departamento de Boyacá: el municipio de Cubará. En el departamento del Cesar: los municipios de Valledupar, Manaure Balcón del César, La Paz, San Diego, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Curumani, Aguachica, Chiriguana, Gamarra, La Gloria, Pelaya, Pailitas, Río de Oro. En el departamento del Chocó: los municipios de Acandí, Ungía, Juradó y Riosucio. En el departamento de la Guajira: los municipios de Riohacha, Manaure, Uribia, Maicao, Barrancas, Fonseca, San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva, Urumita, Hato Nuevo, Albania, Distracción, La Jagua del Pilar. En el departamento de Guanía: el municipio de Puerto Inírida y los corregimientos de San Felipe, La Guadalupe, Cacahual, Puerto Colombia, Pana Pana. En el departamento de Nariño: los municipios de Pasto, Ipiales, Aldana, Guachucal, Carlosama, Cumbal, Ricaurte, Tumaco, Túquerres, Aponte, Barbaocoas, Belén, Buesaco, Cartago, Chachagui, El Tablón, El Tambo, Guaitarilla, Gualmatán, Iles, Imués, La Cruz, La Unión, Leiva, Linares, Mallma, Policarpa, Puerres, Pupiales, Rosario, Samaniego, San Bernardo, San José de Albán, San Pablo, Sandoná, Sotomayor, Taminango, Tangua, Yacuanquer. En el departamento de Norte de Santander: el área metropolitana de Cúcuta, Tibú, Puerto Santander, Ragonvalia, Toledo, Pamplona, Pamplonita, Chinácota, Durania, Ocaña, Bochalema, El Carmen, Convención, Abrego, Bucarasica, El Tarra, El Zulia, Hacarí, Herrán, La Playa, Los Patios, San Calixto, San Cayetano, Sardinata, Teorama, Villa del Rosario. En el departamento de Putumayo: los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguizamo, La Dorada (San Miguel), La Hormiga (Valle del Guamuez). En el departamento del Vaupés: los municipios de Mitú y Taraira y los corregimientos de Yavaraté y Pacoa. Y finalmente, en el departamento del Vichada: el municipio de Puerto Carreño, Cumaribo y La Primavera<sup>1</sup>.

Así mismo, cabe resaltar que existen 18 áreas no municipalizadas, y todas y cada una de ellas incluyen territorios indígenas en zonas de frontera. Estas áreas están definidas de la siguiente forma: En Amazonas: El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Santander y Tarapacá. En Guainía: Cacahual, La Guadalupe, Morichal, Pana Pana, Puerto Colombia, San Felipe, Pacoa, Papunaua y Yavaraté. Este es uno de los aspectos que se debe analizar con mayor detenimiento, porque el articulado de este Proyecto no se tienen en cuenta dichos regímenes especiales que podrían llevar a que se deba realizar consulta previa con ellos- para algunas disposiciones que se incluyen en dicho articulado-.

<sup>1</sup> Para mayor información consultar en: [https://www.legiscomex.com/Documentos/zonas\\_de\\_frontera](https://www.legiscomex.com/Documentos/zonas_de_frontera)

Es decir, ya existe un marco normativo respecto al tema, y es el Artículo 44, de la Ley 1551 de 2012 que expresa "...de conformidad con el artículo 285 de la Constitución Nacional, créense los territorios especiales biodiversos y fronterizos en las zonas no municipalizadas correspondientes a los antiguos corregimientos departamentales, para que en los términos que reglamente el Gobierno nacional dentro del término de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado pueda cumplir las funciones y servicios que tiene a su cargo, así: (...) estos territorios especiales tendrán una estructura institucional mínima, cuya autoridad política administrativa será de elección popular, para prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, garantizar los servicios de salud, educación y saneamiento básico, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.". Pero como reiteramos, no se menciona ningún aspecto sobre este enfoque étnico que debería traer consigo, por las mismas dinámicas territoriales de las zonas de frontera, o algunas de ellas, en Colombia.

Cabe señalar, que en esta ponencia alternativa se realizaran modificaciones al texto del articulado propuesto y se realizara un llamado al Gobierno Nacional con el objeto de avanzar en la creación de espacios participativos que permitan en trabajo mancomunado con todos los actores de las zonas fronterizas, construir un articulado que contribuya a armonizar el marco normativo fronterizo y propender por el desarrollo integral de estas zonas del país.

**b) MARCO NORMATIVO**

En primer lugar, la Constitución Política de Colombia en sus artículos 9º, 285, 289 y 337 hacen mención a la soberanía y autodeterminación de los pueblos, cooperación e integración para el desarrollo de las zonas fronterizas y el establecer normas especiales en materia de régimen especial para las zonas fronterizas.

En segundo lugar, la Ley 191 de 1995 conocida como la Ley de Zonas Fronterizas, que tiene el mismo objeto que el proyecto hoy en discusión; esta norma cuenta con diversos decretos que la reglamentan y complementan, algunos de estos son: Decreto 1224 de 1996, Decreto 1244 de 1996, Decreto Ley 843 de 2003 y el Decreto 030 de 2014, el cual crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo e Integración de las fronteras; esta cuenta con el CONPES 3805 de 2014 conocido como "PROSPERIDAD DE LAS FRONTERAS".

Es claro, que después de 25 años de expedición y entrada en vigencia de la Ley 191 de 1995 se han presentado en las zonas fronterizas diversas dinámicas entre las que se resaltan el fortalecimiento de las economías ilegales, el aumento de los flujos migratorios, crisis ambientales, sociales y económicas, disputas en tribunales internacionales y rompimiento de relaciones políticas. Hechos que tienen graves incidencias en las zonas limítrofes tanto marítimas,

como terrestres; lo que genera la necesidad de actualizar el marco normativo vigente y establecer alternativas que permitan dar respuesta a los actuales fenómenos fronterizos.

**II. JUSTIFICACIÓN PONENCIA ALTERNATIVA**

La presente ponencia alternativa recoge la gran mayoría de las preocupaciones expresadas en la Audiencia Pública del día 02 de junio de 2021, donde se recogieron múltiples observaciones y comentarios respecto al Proyecto de Ley en mención. La presente ponencia alternativa tiene incluidas las partidas presupuestales, las Consultas Previas, y la participación de los Entes Territoriales (Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas) en la toma de decisiones e implementación de todas las medidas planteadas en el Proyecto de Ley, tal y como se solicitó por parte de los entes territoriales durante la Audiencia Pública. Por esta razón esta debe ser votada de manera positiva.

En especial se recoge lo dicho por Víctor Bautista, secretario de fronteras de la Gobernación de Norte de Santander, quien solicitó las garantías presupuestales para las medidas planteadas en el Proyecto de Ley. De la misma manera la Gobernación de Nariño, durante la audiencia, apoyo la idea de garantizar las partidas presupuestales. Por otro lado, Sergio Maldonado, secretario de desarrollo de Cúcuta, mencionó la importancia de participar y que se recojan las voces ciudadanas del territorio en la implementación de medidas económicas, ecológicas y sociales que afectarían los territorios fronterizos. Finalmente, la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC- solicitó que se incluya la Consulta Previa en todas las decisiones que tengan implicaciones en los entes territoriales indígenas, adicionalmente solicitó que se aprueben las partidas presupuestales para llevar a cabo dichas consultas.

En la presente ponencia alternativa, se enfatiza en la necesidad de vincular a todos los actores a la discusión de la iniciativa legislativa y a la necesidad de incluir apartados que contribuyan a que las decisiones y opiniones de los entes territoriales sean tenidas en cuenta, para así fortalecer la autonomía territorial, como principio rector constitucional del actuar de los gobiernos departamentales y locales. Bajo esta lógica, dentro de la ponencia alternativa, se realizaron modificaciones al texto articulado propuesto y se hizo un llamado al Gobierno Nacional con el objeto de avanzar en la creación de espacios participativos que permitan trabajar en conjunto con todos los actores de las zonas fronterizas, construir un articulado que contribuya a armonizar el marco normativo fronterizo y propender por el desarrollo integral de estas zonas del país.

En la Ponencia Alternativa se modifica el artículo 1 y se agregan 3 artículos nuevos. Se agregan estos apartados con la expectativa de que todas las medidas planteadas en el Proyecto de Ley cuenten con el apoyo y participación de los entes territoriales, quienes serían los afectados directamente por las medidas contempladas en el Proyecto de Ley.

Tal y como viene planteando el Gobierno Nacional, a través de sus ministerios, este Proyecto de Ley representa una centralización de las decisiones que impactarán directamente a los entes

territoriales fronterizos. Por esta razón, en el articulado propuesto en la ponencia alternativa para primer debate de Senado se incluyen apartados que buscan que las decisiones y opiniones de los entes territoriales sean tenidas en cuenta, para así fortalecer la autonomía territorial, como principio rector constitucional del actuar de los gobiernos departamentales y locales. El desarrollo de las zonas fronterizas debe estar regido por la autonomía de su institucionalidad, quienes son los primeros llamados a dar respuesta a las crisis que se puede presentar y brindar las soluciones para evitar que estas tengan impacto en el territorio nacional y en las relaciones transfronterizas.

**III. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Con el propósito de fortalecer la Iniciativa Legislativa y atendiendo las consideraciones recogidas durante la Audiencia Pública del 01 de junio de 2021 llevada a cabo por la Comisión Segunda de Senado, se plantea una modificación al artículo 1º. y se incluyen tres (3) artículos nuevos, como se detalla a continuación:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN II SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados como zonas de frontera, propiciando desde todas las organizaciones del Estado, con plena articulación entre las entidades del orden central y territorial competentes, 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.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados como zonas de frontera, propiciando desde todas las organizaciones del Estado, con plena articulación entre las entidades del orden central y territorial competentes, <u>incluyendo los cabildos indígenas</u>, 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.</p>	<p>Parte del ejercicio de incluir estos aspectos étnicos, es consecuencia de que, en el texto propuesto por autores y ponentes, no se menciona ningún aspecto sobre este enfoque que, por las mismas dinámicas territoriales de las zonas de frontera, o algunas de ellas, en Colombia es necesario incluir.</p>
	<p>Con la aplicación de esta ley, se</p>	<p>El parágrafo 3 permite las garantías presupuestales para que de desarrollen debidamente las consultas previas estipuladas en el articulado. Sin dichas garantías puede existir la excusa presupuestal para evitar realizar las consultas previas y consensuar con las</p>

<p>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; promover la integración con las zonas fronterizas de los países vecinos y garantizar el ejercicio efectivo de la Soberanía Nacional.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Los gobiernos nacional, departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad, incluidos los consejos territoriales de planeación.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Con el fin de garantizar los derechos de los grupos étnicos presentes en los territorios fronterizos, el Gobierno nacional expedirá vía decreto los preceptos normativos específicos para esta población.</p>	<p>pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera; fomentar la equidad con relación al resto del país; promover la Integración con las zonas fronterizas de los países vecinos y garantizar el ejercicio efectivo de la Soberanía Nacional.</p> <p><b>Parágrafo 1º. Se entiende como áreas no municipalizadas de frontera aquellas regiones fronterizas de Amazonas, Guainía y Vaupés que no pertenecen a un municipio. Son El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná, Puerto Alegre, Puerto Arica, Puerto Santander y Tarapacá en Amazonas; Cacahual, La Guadalupe, Morichal Nuevo, Pana Pana, Puerto Colombia y San Felipe en Guainía; y Pacoa, Papunaua y Yaravatí en Vaupés.</b></p> <p><b>Parágrafo 2:</b> Los gobiernos nacional, departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad, incluidos los consejos territoriales de planeación.</p> <p><b>Parágrafo 3: Con el fin de garantizar los derechos de los grupos étnicos presentes en los</b></p>	<p>comunidades indígenas.</p> <p>Todo esto, teniendo en cuenta que según el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia las entidades territoriales son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.</p> <p>El Ministerio del Interior tiene el deber constitucional de garantizar el desarrollo de la Consulta Previa en este tema, su afectación directa a los Pueblos Indígenas es clara y notoria, por lo que se deberá agotar el procedimiento que se exige en estos escenarios. No estamos de acuerdo con la constitución de las mesas de participación, pues estas no responden a las dinámicas indígenas y en vez de garantizar una debida participación podrían llegar a constituir una acción con daño.</p>	<p><u>territorios fronterizos, el Gobierno nacional expedirá vía decreto los preceptos normativos específicos para esta población, en un periodo no superior a un (1) año. Para asegurar el efectivo cumplimiento de esta ley, se contará con las garantías presupuestales necesarias.</u></p> <p><b>ARTÍCULO NUEVO. Programa permanente de fortalecimiento y consolidación de capacidades de las entidades territoriales fronterizas. El Gobierno Nacional con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y en concertación con las entidades territoriales de frontera diseñará un programa de creación, fortalecimiento y consolidación de las capacidades de dichas entidades con un enfoque diferencial basado en el reconocimiento de las características y demandas institucionales específicas derivadas de su condición fronteriza.</b></p> <p><u>La implementación del programa de fortalecimiento deberá liderarse a partir de la competencia de las gobernaciones involucradas con el apoyo de las entidades del gobierno nacional con competencia en los temas fronterizos.</u></p>	<p>El programa aquí propuesto, también incluido en la ponencia positiva de los demás ponentes, es muy positivo en la medida que busca solucionar uno de los problemas en la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas en los territorios fronterizos, que es la falta de capacidades técnicas. Dicho programa, adicionalmente, cuenta con un enfoque diferencial que permitirá identificar de manera oportuna las posibles problemáticas de cada uno de los territorios fronterizos.</p>
<p>ARTÍCULO NUEVO. Consenso con Entes Territoriales Fronterizos.</p> <p><u>Las decisiones y medidas implementadas a partir de la presente Ley, se realizarán en consenso y a través de procesos participativos con los entes territoriales fronterizos, dentro de los que se incluyen los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.</u></p> <p><u>En especial la ampliación del régimen aduanero especial contemplado en el artículo 4, los mecanismos para facilitar el comercio transfronterizo contemplado en el artículo 6, los planes estratégicos de desarrollo e integración fronteriza contemplados en el artículo 13, y las demás medidas contempladas en el artículo 20.</u></p>	<p>La intención de esta proposición aditiva es incluir el criterio y las lecciones aprendidas desde las dinámicas del territorio, aprendiendo a conocer que las realidades que se viven en las zonas de frontera de primera mano las conoces quienes están allá, es priorizar el proceso de descentralización sobre el cual está estructurado el marco institucional en Colombia y no desconocerlo una vez más en los procesos legislativos.</p> <p>Este Proyecto de Ley representa centralización de las decisiones que impactarán directamente a los entes territoriales fronterizos. Por esta razón, la presente proposición busca que las decisiones y opiniones de los entes territoriales sean tenidas en cuenta, para así fortalecer la autonomía territorial, como principio rector constitucional del actuar de los gobiernos departamentales y locales. Adicionalmente, en la proposición se tienen en cuenta las reflexiones y opiniones recolectadas durante la Audiencia Pública del día 01 de junio de 2021, que se llevó a cabo en la Comisión Segunda de Senado, y en la cual múltiples académicos, representantes de los entes territoriales y representantes</p>	<p>de las comunidades indígenas explicaron la importancia de ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas en los territorios fronterizos.</p> <p>Se trae el artículo incluido en el texto aprobado en plenaria de Cámara, con algunas modificaciones de redacción. Es importante que las múltiples entidades públicas involucradas en el presente Proyecto de Ley apoyen a los territorios fronterizos en el diseño, estructuración y ejecución de proyectos y programas especiales para el emprendimiento, pues el origen del Proyecto es mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes de los territorios fronterizos.</p>	<p><b>ARTÍCULO NUEVO. Apoyo al emprendimiento y la innovación en las zonas de frontera.</b></p> <p><u>El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con las entidades del Gobierno nacional central y territorial quienes tengan jurisdicción sobre estos temas en el ordenamiento normativo e institucional del Estado, entre ellas INNpula, las Cámaras de Comercio, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Departamento Nacional de Planeación, desde la Dirección de Innovación Pública, deberán diseñar, estructurar, crear y ejecutar proyectos y programas especiales de apoyo al emprendimiento, y fortalecimiento de las actividades económicas, que permitan la sostenibilidad social, económica y ambiental de los municipios con frontera con los países vecinos y la articulación con los mercados nacionales e internacionales.</u></p> <p><u>El Gobierno Nacional en la replotación de la presente ley identificará las acciones, recursos existentes e incorporará las</u></p>	<p>de las comunidades indígenas explicaron la importancia de ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas en los territorios fronterizos.</p> <p>Se trae el artículo incluido en el texto aprobado en plenaria de Cámara, con algunas modificaciones de redacción. Es importante que las múltiples entidades públicas involucradas en el presente Proyecto de Ley apoyen a los territorios fronterizos en el diseño, estructuración y ejecución de proyectos y programas especiales para el emprendimiento, pues el origen del Proyecto es mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes de los territorios fronterizos.</p>

<p><u>responsabilidades institucionales para su implementación en un término no mayor a seis (6) meses de entrada en vigencia de esta Ley.</u></p> <p><u>Así mismo, en dicha reglamentación se deberán promover los mecanismos de asociación entre los comités de los comerciantes asentados en los municipios fronterizos, tanto como de los nuevos emprendedores, y se incluirán dichas formas de asociación en el proceso de construcción de los proyectos y programas con el fin de coordinar acciones que mejoren las oportunidades económicas y comerciales de dichas zonas de frontera con las lecciones que quienes viven en la zona aprecian en su cotidianidad.</u></p>
---

**IV. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

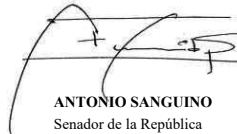
De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, estableciendo la obligación del ponente del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, frente al presente proyecto, se considera que el proyecto de ley en trámite, no genera conflictos de interés, toda vez que la Iniciativa es de carácter general, la cual busca fomentar el desarrollo integral y diferenciado de los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados como zonas de frontera, sin generar beneficios directos.

No obstante, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

**V. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa nos permitimos rendir pponencia **ALTERNATIVA**, y en consecuencia solicitamos a la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate **favorable** al Proyecto de Ley No. 231 de 2019 Cámara 299 de 2020 Senado *“Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política”*.

De los Honorables Senadores,



**ANTONIO SANGUINO**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

Proyecto de Ley No. Proyecto de ley No. 231 de 2019 Cámara 299 de 2020 Senado

*“Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política”*

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**

**CAPÍTULO I**

**OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES**

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados como zonas de frontera, propiciando desde todas las organizaciones del Estado, con plena articulación entre las entidades del orden central y territorial competentes, incluyendo los cabildos indígenas, 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; promover la Integración con las zonas fronterizas de los países vecinos y garantizar el ejercicio efectivo de la Soberanía Nacional.

**Parágrafo 1º.** Se entiende como áreas no municipalizadas de frontera aquellas regiones fronterizas de Amazonas, Guanía y Vaupés que no pertenecen a un municipio. Son El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná, Puerto Alegre, Puerto Arica, Puerto Santander y Tarapacá en Amazonas; Cacahual, La Guadalupe, Morichal Nuevo, Pana Pana, Puerto Colombia y San Felipe en Guanía; y Pacoa, Papunaua y Yaravaté en Vaupés.

**Parágrafo 2º.** Los gobiernos nacional, departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos

en esta ley, contando con la activa participación de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad, incluidos los consejos territoriales de planeación.

**Parágrafo 3º.** Con el fin de garantizar los derechos de los grupos étnicos presentes en los territorios fronterizos, el Gobierno nacional expedirá vía decreto los preceptos normativos específicos para esta población, en un periodo no superior aun (1) año. Para asegurar el efectivo cumplimiento de esta ley, se contará con las garantías presupuestales necesarias.

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

- a. Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF):** Es la infraestructura ubicada en forma aledaña a los cruces de frontera habilitados, con sus instalaciones y equipos necesarios, donde se concentran las autoridades nacionales que intervienen en el control de las operaciones de transporte, tránsito, aduana, migración, sanidad y otros relacionados con el acceso de personas, vehículos y mercancías cuando ingresen o salgan del territorio Nacional y, en donde se brindan, además, servicios complementarios de facilitación a dichas operaciones y de atención al usuario.
- b. Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF):** Es la infraestructura ubicada en forma aledaña a los cruces de frontera habilitados, que se localizan en los territorios de dos o más países limítrofes, en las cuales se concentran las autoridades nacionales de cada país, para la prestación del servicio de control integrado de las operaciones de transporte, tránsito, aduana, migración, sanidad y otros relacionados con el acceso de personas, vehículos y mercancías cuando ingresen o salgan del territorio Nacional y, en donde se brindan, además, servicios complementarios de facilitación a dichas operaciones y de atención al usuario.
- c. 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 de inversión que propician entornos de bienestar en las zonas 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, o la instancia que haga sus veces.
- d. Departamentos fronterizos:** Son aquellos departamentos limítrofes con un Estado vecino.

<p>e. <b>Habilitación de cruces o pasos de frontera:</b> Es la gestión realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores ante un Estado limítrofe con el objeto de consensuar un lugar como punto de vinculación entre los territorios de ambos Estados, para la entrada y salida de personas o equipajes o mercancías o vehículos.</p> <p>f. <b>Hechos Interjurisdiccionales Fronterizos:</b> Son los asuntos de interés común para las entidades territoriales nacionales que conforman Esquemas Asociativos Territoriales Fronterizos (EAT-F), en relación con un Estado o grupo de Estados limítrofes, cuya gestión, por su impacto poblacional y territorial, resulta más eficiente a escala subregional o regional, buscando un desarrollo integral, equitativo y sostenible del territorio que comprende la jurisdicción del Esquema.</p> <p>g. <b>Integración Fronteriza:</b> Se refiere a los procesos de relacionamiento entre los territorios fronterizos colindantes de dos o más Estados, regidos por principios de equidad, reciprocidad, y conveniencia nacional, los cuales 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, el fortalecimiento de las relaciones y el hermanamiento entre Estados.</p> <p>h. <b>Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza:</b> Instrumentos de planificación sectorial expedidos por los Ministerios y demás entidades del nivel central, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, 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.</p> <p>i. <b>Zonas Especiales de Intervención Fronteriza (ZEIF):</b> Son aquellas áreas conformadas por los municipios y/o áreas no municipalizadas fronterizas, declarados como zonas de frontera, que se vean gravemente afectados en su dinámica socioeconómica debido a la adopción de medidas unilaterales por parte de un Estado limítrofe o con motivo de la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor debidamente acreditadas, que requieran la intervención urgente, diferencial y focalizada por parte del Estado colombiano.</p> <p>j. <b>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>Artículo 3º. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley se aplicará en los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas declarados como zonas de frontera, según corresponda.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> La presente ley aplicará en los territorios insulares colombianos, marinos, fluviales y los ecosistemas de áreas protegidas y de riesgo en zonas de frontera, en cuanto sus disposiciones no contraríen la normativa específica vigente expedida en relación con los mismos.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO II REGIMEN ECONÓMICO DE FRONTERA</b></p> <p><b>Artículo 4º. Del Régimen Aduanero Especial.</b> Dentro del término de los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, 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 establecer nuevas zonas de Régimen Especial Aduanero para beneficiar a los municipios y áreas no municipalizadas fronterizas, declarados como Zonas de Frontera, tomando en cuenta y ponderando el criterio de sostenibilidad fiscal del Estado con la libertad económica y el desarrollo social de los habitantes y las zonas de frontera. El establecimiento de nuevas zonas de Régimen Aduanero Especial se tramitará de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y la ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los demás asuntos de que tratan las disposiciones de esta ley, quedan exceptuados 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 establecidas en el Decreto 1165 de 2019, o en las normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o reemplacen.</p> <p><b>Artículo 5º. Comercio.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria 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 que puede ser objeto de comercio en las zonas de frontera, de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno.</p> <p>Igualmente, el Gobierno Nacional podrá establecer 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.</p> <p><b>Artículo 6º. Distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera.</b> En los municipios declarados como zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y de biocombustibles y sus mezclas, los cuales podrán tener un régimen de comercialización especial, con el objetivo de fomentar la legalidad en las actividades de la cadena de distribución, al adoptar mecanismos ejecutivos o regulatorios, temporales o permanentes idóneos, con el objetivo de darle continuidad al abastecimiento de combustibles.</p>
<p>En desarrollo de esta función, el Ministerio de Minas y Energía, se encargará de la distribución de combustibles en los territorios determinados, bien sea importando combustible o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia o determinando el número y tipo de agentes que por municipio deben operar prestando el servicio, en virtud de la facultad prevista en el artículo 2 de la Ley 26 de 1989. Para el desarrollo de esta función podrá reasignar o redistribuir los volúmenes en un mismo municipio o diferentes municipios cercanos y reconocidos como zonas de frontera, establecer condiciones de autorización y operación de los agentes, cuando las condiciones sociales, económicas y/o de orden público así lo ameriten, y en las condiciones que el Gobierno Nacional en cabeza de dicho Ministerio establezca.</p> <p>El régimen de precios aplicable del volumen máximo de combustibles derivados del petróleo a distribuir, con beneficios económicos y tributarios será establecido por el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la entidad delegada. Así mismo, podrán señalar esquemas regulatorios y tarifarios que permitan el desarrollo de lo establecido en el presente artículo.</p> <p>El combustible con beneficios económicos y tributarios se asignará en primer lugar a los municipios declarados como zonas de frontera y luego se entregará a las estaciones de servicio ubicadas en estos, para ser distribuido al parque automotor en la forma establecida en las disposiciones vigentes. El combustible distribuido a grandes consumidores en Zonas de Frontera no gozará de las exenciones o beneficios económicos a los que se refiere el inciso primero del presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos, o quien haga sus veces, tendrá a su cargo con la debida recuperación de los costos, la regulación y coordinación de las actividades de distribución de combustibles, el fortalecimiento de los sistemas de información y control de combustibles líquidos y gas combustible que se distribuyan en estos municipios, para lo cual establecerá planes de abastecimiento, mecanismos de control, actividades o proyectos de fomento de la legalidad y monitoreo a la distribución de combustibles en las regiones fronterizas.</p> <p>En el mismo sentido, podrán señalar, en coordinación con las entidades de control respectivas, limitaciones objetivas a la entrada de nuevas estaciones de servicio bajo el concepto de saturación de mercado y/o en casos que puedan fomentar el uso de combustibles en actividades ilícitas (cultivos de uso ilícitos, minería ilegal, suministro de insumos a la producción y transporte de narcóticos, entre otros).</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> El Gobierno Nacional, a través de la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, regulará lo relativo al desarrollo de los programas de</p>	<p>reconversión socio laborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de las normas legales. A tales efectos, coordinará los acompañamientos del caso con la Fuerza Pública, Agencias del Orden Nacional y demás autoridades competentes en contrarrestar la comercialización ilegal de combustibles, además desarrollará implementará y operará los sistemas de información y herramientas tecnológicas que atiendan a estos propósitos. Los recursos para estos efectos se obtendrán del rubro que se señale en la estructura de precios de los combustibles líquidos derivados del petróleo para zonas de frontera. Estos recursos también se podrán destinar en programas de productividad económica, de innovación, prestación de servicios de salud en instituciones públicas y de índole educativa, y en otras actividades que permitan que los habitantes desarrollen actividades económicas en el marco de la legalidad.</p> <p>Para la misma finalidad y bajo los mismos lineamientos, el Ministerio de Minas y Energía articulará el diseño de los programas de reconversión socio-laboral con los gobiernos departamentales de los municipios de Zonas de Frontera, a fin de extender sus beneficios e implementación a aquellos municipios donde se tenga un mayor grado de priorización.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> En los departamentos de frontera, una vez se agote el combustible con beneficios tributarios o económicos, las estaciones de servicio deberán prestar el servicio de distribución minorista de combustibles, de forma continua y oportuna mediante la compra de producto a precio nacional. El Ministerio de Minas y Energía determinará los procedimientos administrativos aplicables a los agentes, cuando no se preste el servicio de forma continua.</p> <p><b>Parágrafo 4:</b> El Ministerio de Minas y Energía dará continuidad a la aplicación del artículo 55 de la Ley 191 de 1995, modificado por el artículo 9 de la Ley 1118 de 2006 y el artículo 267 de la Ley 1955 de 2019, en relación con la compensación del transporte terrestre de combustibles y de GLP, que se realice hacia el departamento de Nariño.</p> <p><b>Artículo 7º. Volúmenes máximos de combustibles líquidos en zonas de frontera.</b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía o la entidad delegada, expedirá el acto administrativo que señale las variables, periodicidad y demás parámetros generales con base en los cuales se establecerán los volúmenes máximos de combustibles con beneficios tributarios a distribuir en los municipios considerados como zonas de frontera y entre las estaciones de servicio ubicadas en su jurisdicción. El incremento de volúmenes en dichas zonas deberá contar con previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, en coordinación con las autoridades competentes, garantizará los mecanismos de control y monitoreo a la distribución de combustibles y la destinación de los cupos asignados a los departamentos y</p>

<p>municipios considerados zonas de frontera, contemplando las dinámicas territoriales existentes por su condición fronteriza.</p> <p>Los gobernadores de departamentos fronterizos y alcaldes de municipios considerados como zonas de frontera, con fundamento en cambios en las dinámicas territoriales, debidamente acreditados, podrán solicitar al Ministerio Minas y Energía la evaluación del ajuste de los cupos asignados, previo concepto otorgado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, implementará medidas y programas con relación a la focalización adecuada y progresiva de subsidios. La prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y su control estarán a cargo de la Policía Nacional.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b></p> <p><b>Artículo 8º. Componentes de desarrollo e Integración fronteriza en los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales fronterizas.</b> De conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, los Departamentos Fronterizos y los municipios declarados como zonas de frontera podrán incorporar, en la parte estratégica de sus respectivos planes de desarrollo, todos los lineamientos y demás aspectos necesarios para el desarrollo e integración fronteriza.</p> <p>Dicha incorporación deberá estar en armonía con los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza definida por el Gobierno nacional a través de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza o la instancia que haga sus veces.</p> <p>El Gobierno Nacional tendrá la potestad de incorporar la temática de integración y desarrollo fronterizo en la parte general del plan nacional de desarrollo, en los términos arriba establecidos.</p> <p><b>Artículo 9º. Determinación de Zonas de Frontera y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.</b> La determinación de las zonas de frontera y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo procederá vía decreto, por parte del Gobierno Nacional, para los municipios o áreas no municipalizadas de conformidad con el artículo 4º de la Ley 191 de 1995, a solicitud de los alcaldes o Gobernadores a cargo de dichas áreas, según corresponda.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Con posterioridad a la expedición de la presente Ley, el Gobierno Nacional reglamentará, vía decreto, el procedimiento y los criterios para la determinación de las</p>	<p>zonas de frontera y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Dicha reglamentación tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 5º de la Ley 191 de 1995.</p> <p><b>Artículo 10º. Inversión Pública Territorial.</b> Las entidades territoriales podrán financiar con recursos propios proyectos de inversión de desarrollo e integración fronteriza.</p> <p><b>Artículo 11º. Proyectos de Desarrollo e Integración Fronteriza.</b> Los proyectos de inversión que se tramiten con relación a los componentes de desarrollo e integración fronteriza, en cumplimiento de los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales fronterizas, deberán ser registrados en el Banco Único de proyectos, conforme a los lineamientos y herramientas informáticas determinadas por el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p><b>Artículo 12º. Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza.</b> Los Ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, de acuerdo con sus competencias, podrán establecer Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, y disponer, si así lo consideran, de los recursos humanos y técnicos necesarios para su diseño, implementación, evaluación y actualización, en atención a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, formulada por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante el Decreto 1030 de 2014 o la instancia que haga sus veces.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los mencionados Planes de integración fronteriza deberán estar alineados con los diferentes planes sectoriales, según corresponda.</p> <p><b>Artículo 13º. Inversión Pública Sectorial Nacional.</b> Los recursos de inversión y funcionamiento que cada Ministerio y Departamento Administrativo potestativamente destinará a la implementación de los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza tendrán en cuenta para su ejecución, los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza formulada por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza o la instancia que haga sus veces.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las estrategias y acciones que se establezcan en los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza deberán estar territorializadas a nivel municipal.</p> <p><b>Artículo 14º. Esquemas de Asociatividad Fronteriza.</b> Los departamentos fronterizos y municipios declarados como Zonas de Frontera podrán crear esquemas asociativos territoriales fronterizos (EAT-F) de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la ley 1454 de 2011 y bajo el procedimiento de conformación y registro definido en el artículo 249 de la ley 1955 de 2019 y sus decretos reglamentarios.</p>
<p>Las entidades territoriales fronterizas que conformen un EAT-F, deberán conforme con la normativa aplicable, tener continuidad geográfica, identificar los hechos interjurisdiccionales fronterizos que motivan la asociación, formular y adoptar un plan estratégico de mediano plazo, y ejecutar de manera conjunta los programas y proyectos de inversión en aspectos de desarrollo social, económico, cultural y ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Los esquemas EAT-F efectuarán la conformación y registro dispuesto por el artículo 249 de la ley 1955 de 2019 y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y operación de los esquemas asociativos a través del Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p><b>Artículo 15º. Identificación de los hechos Interjurisdiccionales Fronterizos.</b> Para la identificación de los hechos interjurisdiccionales fronterizos se consideran de naturaleza poblacional y territorial los siguientes asuntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los aspectos biofísicos entendidos como los asuntos en materia de gestión ambiental como la biodiversidad y servicios ecosistémicos, la gestión del recurso hídrico, la gestión del riesgo de desastres y del cambio climático, la deforestación, entre otros.</li> <li>2. Los asentamientos humanos y su infraestructura entendidos a partir de la conectividad regional, los sistemas de transporte y logística, las redes de ciudades y en general de asentamientos humanos, entre otros.</li> <li>3. Las actividades humanas como aquellas relacionadas con el desarrollo productivo y agropecuario, la seguridad alimentaria, el desarrollo de las capacidades para la producción y el turismo sostenible, entre otros.</li> <li>4. Los aspectos sociales y culturales que deban ser abordados conjuntamente por los Esquemas Asociativos Fronterizos entendidos como, educación para la apropiación y la valoración de la riqueza y la diversidad cultural; gestión del patrimonio cultural para la promoción, el fortalecimiento y la recuperación del patrimonio cultural material e inmaterial; reconstrucción del tejido social, justicia restaurativa y resolución de conflictos, aspectos deportivos, formación y promoción deportiva, entre otros.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Los Hechos interjurisdiccionales fronterizos constituyen el fundamento para la constitución de los Esquemas Asociativos Territoriales Fronterizos (EAT-F), para la formulación de su Plan Estratégico de Mediano Plazo o los instrumentos de planificación</p>	<p>establecidos por ley para los EAT, para la prestación de servicios y para la ejecución de los proyectos de impacto regional o subregional.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> La declaración de nuevos hechos interjurisdiccionales fronterizos y sus correspondientes programas y proyectos asociativos para su gestión deberán incluirse en el Plan Estratégico de Mediano Plazo.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Los aspectos de naturaleza poblacional y territorial enunciados anteriormente, podrán a su vez constituirse en asuntos de carácter fronterizo.</p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> Para la implementación de lo dispuesto en el presente artículo como en la totalidad de la Ley, en concordancia con art 9º de la Constitución Política, el desarrollo de la formulación e implementación de esquemas de integración, estará orientado por el principio de soberanía nacional para la protección de los recursos, poblaciones y patrimonio nacional, en especial el desarrollo económico, social y cultural de la Reserva Seaflower y el territorio ancestral del pueblo raizal.</p> <p><b>Artículo 16º. Procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos.</b> En desarrollo de lo previsto en el numeral 4º del artículo 3º y el artículo 9º de la ley 1454 de 2011, los departamentos fronterizos y municipios declarados como Zonas de Frontera podrán adelantar procesos asociativos con las entidades territoriales de un Estado limítrofe de igual orden o nivel, para la conformación de alianzas estratégicas que promuevan la preservación del medio ambiente, el fortalecimiento institucional y el desarrollo social, económico y cultural.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estos procesos asociativos de carácter transfronterizo.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Los procesos asociativos debidamente constituidos, que culminen en alianzas de cualquier tipo, podrán acceder a recursos de la cooperación internacional y fondos de desarrollo fronterizo, de conformidad con los parámetros que para tal efecto establezca el gobierno nacional.</p> <p><b>Artículo 17º. Declaratoria de Zonas especiales de intervención fronteriza.</b> Teniendo en cuenta la brecha socioeconómica existente entre los territorios fronterizos y el resto del territorio nacional, mediante la declaratoria de una zona especial de intervención fronteriza se busca la adopción oportuna de medidas diferenciales para salvaguardar los derechos fundamentales de los habitantes de las zonas de frontera, particularmente el bienestar y calidad de vida, la to del país, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad que pueda verse perjudicada por las medidas unilaterales adoptadas por un Estado limítrofe</p>

<p>o la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, debidamente acreditadas.</p> <p>La declaratoria de zona especial de intervención fronteriza procederá de oficio o a solicitud de los alcaldes de municipios integrantes de las zonas de frontera o de los gobernadores de Departamentos fronterizos y deberá estar debidamente acompañada de los soportes que, a criterio de aquellos, sirvan para justificar su adopción.</p> <p>La solicitud de declaratoria será dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas entidades procederán a evaluar conjuntamente los soportes allegados y, de considerarlo pertinente, recabarán otras adicionales con miras a establecer, en forma fehaciente, la situación alegada por la entidad solicitante.</p> <p>La declaratoria de zona especial de intervención fronteriza se hará mediante decreto reglamentario expedido por el Gobierno nacional y tendrá una duración igual a la de las circunstancias que la motivaron, que en cualquier caso no podrá ser superior a noventa (90) días calendario, prorrogables excepcionalmente por un término igual.</p> <p>Mediante esta medida el Gobierno podrá establecer las medidas diferenciales y focalizadas que estime necesarias para salvaguardar los derechos fundamentales de los habitantes del territorio fronterizo, proteger el tejido empresarial local, la soberanía nacional, el abastecimiento de bienes y servicios necesarios, la prestación de servicios de salud, la seguridad e inocuidad alimentaria, la reducción del contrabando y el derecho a la libertad de empresa, entre otros.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán resolver la solicitud de declaratoria dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.</p> <p>Cuando la respuesta a la solicitud sea negativa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito público deberán motivar los criterios o circunstancias de la decisión.</p> <p>Cuando la respuesta a la solicitud sea positiva, el Gobierno Nacional contará con treinta (30) días, posteriores a la respuesta, para expedir el decreto reglamentario por medio del cual se reconoce la zona especial de intervención fronteriza.</p> <p><b>Artículo 18°.</b> Se consideran circunstancias que ameritan la declaratoria de zona de intervención fronteriza:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La escasez de bienes de consumo;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. La interrupción en la prestación de servicios públicos esenciales;</li> <li>3. La disminución drástica de los indicadores relacionados con el intercambio transfronterizo, el aumento del desempleo, la disminución del PIB;</li> <li>4. El aumento ostensible de los flujos migratorios hacia el territorio colombiano;</li> <li>5. La devaluación de la moneda del país limítrofe;</li> <li>6. Cualquier circunstancia que distorsione o impacte negativamente los principales indicadores sociales, ambientales y económicos en la frontera.</li> </ol> <p>Sin perjuicio de las demás que pueda determinar el Gobierno Nacional en caso de coyunturas especiales causadas por situaciones de emergencia económica, social, ecológica o de orden público.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de acreditación de las causales referidas en el presente artículo en un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 19°. Medidas a decretar.</b> Entre las medidas adoptadas con motivo de la declaratoria de zona especial de intervención fronteriza, podrían encontrarse, entre otras, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecimiento de un régimen especial para la captación de inversiones tanto nacionales como foráneas.</li> <li>2. La adopción de un régimen especial de compras públicas por parte del Estado, limitado a las empresas con residencia en el lugar.</li> <li>3. Las demás que permitan conjurar los hechos que motivaron la declaratoria.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional reglamentará el alcance y aplicación de los beneficios enunciados en este artículo, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.</p> <p><b>Artículo 20°.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, sus entidades vinculadas adscritas y demás entidades nacionales competentes, establecerán acciones encaminadas al fortalecimiento de los pequeños y medianos productores agrícolas y</p>
<p>pesqueros de los territorios fronterizos productivos definidos en la presente ley, con el principal objetivo de potencializar sus ciclos y garantizar la seguridad alimentaria.</p> <p><b>Artículo 21°. Fortalecimiento de la seguridad integral marítima y fluvial en zonas fronterizas.</b> El Gobierno Nacional, a través de la Dirección General Marítima o la entidad que la sustituya o remplace, establecerá acciones encaminadas al fortalecimiento de la seguridad integral marítima y fluvial en zonas fronterizas, la generación de conocimientos científicos y técnicos en dichas áreas y la protección de la defensa y seguridad nacional.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IV PASOS O CRUCES FRONTERIZOS</b></p> <p><b>Artículo 22°. Habilitación.</b> Para el establecimiento de los Centros de Atención Fronteriza, que priorice el Gobierno Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, de común acuerdo con el país vecino, habilitará el respectivo paso o cruce de frontera.</p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores facilitará la concertación con las autoridades homólogas del país vecino, que permita definir los modelos integrados de control migratorio, aduanero, epidemiológico, sanitario, fitosanitario y zoonosanitario, entre otros, que estarán en cabeza de las respectivas autoridades nacionales y deberán adoptarse para cada CEBAF.</p> <p>En caso de requerirse alguna coordinación para los CENAF, la entidad de control competente solicitará al Ministerio de Relaciones Exteriores la gestión correspondiente ante el país vecino.</p> <p><b>Artículo 23°. Modelos de control.</b> Los Centros Nacionales de Atención en Frontera - CENAF- tendrán en cuenta los mandatos, lineamientos y prácticas definidas en el Modelo Nacional de Gestión Integrada y Coordinada de Controles y Servicios en pasos de Frontera, establecido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual deberá ser implementado por las entidades de control que deban hacer presencia en ellos.</p> <p>En todo caso, dicho modelo servirá de base para el proceso de concertación de los procedimientos relativos a los Centros Binacionales de Atención en Frontera -CEBAF-, con miras a la expedición de la normativa a que alude el artículo 7° de la Decisión 502 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.</p> <p><b>Artículo 24°. Infraestructura.</b> La construcción de la infraestructura de transporte de los cruces de frontera estará a cargo del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y/o vinculadas.</p>	<p>El diseño, construcción y optimización de las obras de infraestructura física de los CENAF – CEBAF estarán a cargo del Ministerio de Transporte. La obra física resultante de esta gestión será transferida a las entidades integrantes de los CENAF - CEBAF, mediante el instrumento jurídico que corresponda.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La Infraestructura resultante estará exenta de lo establecido en el artículo 21 de la ley 105 de 1993, respecto del cobro de uso de esta infraestructura.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los recursos para la construcción de los CENAF – CEBAF, serán asignados por el Gobierno Nacional a la entidad competente.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Se autoriza al Gobierno Nacional para asignar los recursos para la construcción de los CENAF – CEBAF, a la entidad competente.</p> <p><b>Artículo 25°. Adecuación y dotación de los CENAF – CEBAF.</b> Cada una de las entidades participantes de los CENAF - CEBAF, será responsable de realizar, la correspondiente adecuación, dotación de mobiliario, equipos y herramientas tecnológicas necesarias para la prestación de los servicios a su cargo.</p> <p><b>Artículo 26°. Gastos operacionales de administración y mantenimiento de los CEBAF - CENAF.</b> El pago de servicios públicos y demás gastos operacionales de administración y mantenimiento de los CENAF – CEBAF, se realizará de acuerdo con los coeficientes de ocupación de los espacios puestos a disposición de cada una de las entidades participantes, y según lo establecido en el reglamento interno que adopte la respectiva Junta de Administradores.</p> <p><b>Artículo 27°.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo acompañarán a las zonas francas que desarrollen actividades agroindustriales ubicadas en Departamentos fronterizos y que tengan entre sus socios, además, pequeños y medianos productores.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional establecerá en un plazo de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley los mecanismos que utilizarán para realizar este acompañamiento.</p> <p><b>Artículo 28°. Caracterización demográfica y socioeconómica de las personas.</b> El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), adelantará en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamentos Fronterizos, municipios y áreas no municipalizadas, declarados como Zonas de Frontera, la caracterización demográfica y socioeconómica de la población fronteriza, con el fin de</p>

establecer una línea base para construir los parámetros de intervención social en la formulación, implementación y evaluación de esta política pública.

**Artículo 29°. Programa permanente de fortalecimiento y consolidación de capacidades de las entidades territoriales fronterizas.** El Gobierno Nacional con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y en concertación con las entidades territoriales de frontera diseñará un programa de creación, fortalecimiento y consolidación de las capacidades de dichas entidades con un enfoque diferencial basado en el reconocimiento de las características y demandas institucionales específicas derivadas de su condición fronteriza.

La implementación del programa de fortalecimiento deberá liderarse a partir de la competencia de las gobernaciones involucradas con el apoyo de las entidades del gobierno nacional con competencia en los temas fronterizos.

**Artículo 30°:** Se autoriza al Gobierno Nacional para asignar los recursos para la implementación y ejecución de la presente ley.

De conformidad con la normativa vigente, las erogaciones que se causen con ocasión de la implementación y ejecución de la presente ley deberán consultar la situación fiscal de la Nación y ajustarse al Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector involucrado, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las normas orgánicas de presupuesto.

**Artículo 31°. Apoyo al emprendimiento y la innovación en las zonas de frontera.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con las entidades del Gobierno nacional central y territorial quienes tengan jurisdicción sobre estos temas en el ordenamiento normativo e institucional del Estado, entre ellas INNpula, las Cámaras de Comercio, el Ministerio de Ciencia, Tecnología Innovación y el Departamento Nacional de Planeación, desde la Dirección de Innovación Pública, deberán: diseñar, estructurar, crear y ejecutar proyectos y programas especiales de apoyo al emprendimiento, y fortalecimiento de las actividades económicas, que permitan la sostenibilidad social, económica y ambiental de los municipios con frontera con los países vecinos y la articulación con los mercados nacionales e internacionales.

El Gobierno Nacional en la reglamentación de la presente ley identificará las acciones, recursos existentes e incorporará las responsabilidades institucionales para su implementación en un término no mayor a seis (6) meses de entrada en vigencia de esta Ley.

Así mismo, en dicha reglamentación se deberán promover los mecanismos de asociación entre los comités de los comerciantes asentados en los municipios fronterizos, tanto como de los nuevos emprendedores, y se incluirán dichas formas de asociación en el proceso de

construcción de los proyectos y programas con el fin de coordinar acciones que mejoren las oportunidades económicas y comerciales de dichas zonas de frontera con las lecciones que quienes viven en la zona aprenden en su cotidianidad.

**Artículo 32°. Consenso con Entes Territoriales Fronterizos.** Las decisiones y medidas implementadas a partir de la presente Ley, se realizarán en consenso y a través de procesos participativos con los entes territoriales fronterizos, dentro de los que se incluyen los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.

En especial la ampliación del régimen aduanero especial contemplado en el artículo 4, los mecanismos para facilitar el comercio transfronterizo contemplado en el artículo 6, los planes estratégicos de desarrollo e integración fronteriza contemplados en el artículo 13, y las demás medidas contempladas en el artículo 20.

**Artículo 33°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,



**ANTONIO SANGUINO**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde