



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer Stiftung

ΣM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INICIACIÓN
Comunidad de Madrid



Régimen de fronteras

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** "por medio de la cual se desarrollan los artículos 289 y 337 de la constitución política nacional y se establece un régimen especial para los departamentos de frontera".
- ➔ **Número del proyecto:** 165 de 2008 Cámara, acumulado con el proyecto 166 de 2008 Cámara.
- ➔ **Autores:** representantes Wilmer González Brito, Oscar Fernando Bravo Realpe, Pedro Nelson Pardo, Hernando Betancourt y Silfredo Morales Altamar.
- ➔ **Ponentes:** representantes Wilmer González Brito, Oscar Fernando Bravo, Pedro Nelson Pardo y Silfredo Morales Altamar.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 665 de 2008.
- ➔ **Estado actual:** pendiente para rendir ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

CONTEXTO

En el último siglo las dinámicas de relación de los países han hecho necesario replantear muchos de los supuestos sobre los que se cimentó el surgimiento de los estados modernos, con el fin de adaptarlos a las necesidades de un mundo en constante interacción económica, social y cultural. Uno de estos es el concepto de frontera, el cual ya no es visto desde la perspectiva clásica militar, dominante durante la segunda guerra mundial, sino que se concibe como un espacio activo de interacción e integración entre los países. El gobierno colombiano ha tomado una serie de medidas dirigidas a fortalecer el desarrollo fronterizo, subsanar las necesidades de esta zona y crear una política efectiva de fronteras activas con los demás países vecinos, medidas direccionadas desde la promulgación de la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras, mediante la cual se buscó el desarrollo económico y bienestar social de las zonas de frontera así como una mayor integración con los países vecinos.

En este sentido se crearon las comisiones

de vecindad e integración que buscaban garantizar el desarrollo sostenible de las zonas fronterizas menos desarrolladas, y se firmó el Tratado de Cooperación Amazónica a través del cual se han presentado y desarrollado más de 31 proyectos de cooperación internacional, entre otros.

Luego de una década de aplicación de la Ley de Fronteras, el Congreso de la República conformó una comisión accidental para que analizara el impacto que ha tenido la Ley 191 en el proceso de descentralización de las entidades territoriales e integración de las zonas de frontera. El resultado de este estudio fue la presentación de un proyecto de ley que busca crear un régimen especial que refuerce la política de frontera, aplicada desde 1995, y permita estandarizar el desarrollo de esta zona del país que tradicionalmente ha presentado menores niveles de desarrollo.



Los grandes temas del proyecto

OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

- Promover el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de las regiones fronterizas, así como su integración con los países vecinos.
- Fortalecer el proceso de cooperación entre la región y los entes territoriales de manera que se permita el desarrollo armónico de las mismas.
- Promover la eliminación de las barreras al comercio y la integración de los pueblos fronterizos.



1 DEFINICIONES

- **Región Especial Fronteriza (REF):** conformada por los departamentos limítrofes con un mismo país que tienen características similares en términos económicos, sociales, culturales, ambientales y geográficos, que permiten la implementación de programas de desarrollo regional fronterizo. El proyecto de ley establece seis REF conformadas por los siguientes departamentos: **1.** REF Norte (La Guajira y Cesar); **2.** REF Nororiente (Norte de Santander, Arauca y el municipio de Cubará en Boyacá); **3.** REF Orinoquia (Vichada y Guainía); **4.** REF Amazonia (Vaupés y Amazonas); **5.** REF Sur (Nariño y Putumayo); y **6.** REF Chocó.
- **Zona de Integración Fronteriza (ZIF):** áreas de los departamentos fronterizos con similitudes geográficas, ambientales, culturales y socioeconómicas, que permiten la planeación y acción conjunta de las autoridades con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo de sectores productivos encadenados, economías de escala y el fortalecimiento del intercambio bilateral e internacional con el país vecino. Serán definidas de forma concertada con las autoridades de los países vecinos.
- **Departamento de Frontera (DF):** departamentos que tienen límite geográfico directo con un país vecino.
- **Unidad Especial de Desarrollo Limítrofe (UEDL):** definidas como zonas de frontera en la Ley 191 de 1995, están conformadas por todos los municipios que tienen un límite geográfico directo con un país vecino. De acuerdo con el proyecto, serán de interés prioritario para la soberanía, defensa y seguridad nacional. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi será el encargado de definir las y el Ministerio de Relaciones Exteriores de certificarlas en un término no superior a seis meses desde la entrada en vigencia la ley.
- **Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo (UEDF):** antes llamadas zonas de frontera, son municipios de DF que no son UEDL pero tienen relaciones directas con municipios del país vecino.

2 POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO

- El proyecto de ley establece que el gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberá formular una política nacional de integración y desarrollo fronterizo de largo plazo dentro del año siguiente a la expedición de esta ley. Esta política pública deberá incluir programas dirigidos a la promoción del desarrollo fronterizo y mejoramiento de la calidad de vida de la población, a través de la cooperación y complementación de acciones que permitan un desarrollo equilibrado y sostenible de los dos lados de la frontera.
- En desarrollo de la política nacional de integración y desarrollo fronterizo, el gobierno nacional podrá establecer regímenes especiales de promoción y creación de

empresas binacionales y multinacionales de integración fronteriza, así como promover acuerdos de complementación comercial y empresarial entre los países frontera.

- Se crea como órgano consultivo del gobierno nacional para la formulación implementación y evaluación de las políticas fronterizas, el Consejo de Gobernadores de Frontera, presidido por uno de los gobernadores de los DF elegido por un año. El consejo contará con una secretaría técnica a cargo del director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se encargará de armonizar las políticas propuestas por los gobernadores y hacer seguimiento a los proyectos implementados.

3 COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN FRONTERIZA

- En desarrollo del artículo 289 de la Constitución Política, el proyecto de ley otorga el deber de promocionar el proceso de integración con los países vecinos de manera conjunta a la nación, las REF, los departamentos y los municipios fronterizos, con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y el DNP. Este proceso se hará a través de la concertación y ejecución de políticas, planes, proyectos y programas en todos los sectores susceptibles de cooperación e inspirados en criterios de reciprocidad y conveniencia social.
- Las REF elaborarán un Plan Estratégico de Integración y Desarrollo Fronterizo, concordante con una visión estratégica regional que brinde un enfoque conjunto de desarrollo y planificación encaminada a mejorar la competitividad de estas zonas en temas económicos, de transporte, energéticos, sociales, culturales, turísticos, ambientales y de integración regional y transfronteriza, así como identificar fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades de las políticas regionales.

- El DNP, a partir de cada uno de los planes estratégicos, desarrollará un documento Conpes para cada una de las REF en el que se determinarán los lineamientos de la política fronteriza. Por su parte, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá promover la inclusión de una estrategia de promoción del desarrollo y de integración fronteriza en las agendas de los mecanismos regionales de integración en los que participe Colombia. También corresponderá al Ministerio de Relaciones Exteriores con las Comisiones de Vecindad e Integración Fronteriza y los países fronterizos, establecer procesos de acercamiento binacional a partir de la identificación de necesidades y soluciones conjuntas. A su vez, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), brindará apoyo técnico en el diseño de programas y búsqueda de recursos de cooperación dirigidos al beneficio de las comunidades fronterizas y el desarrollo de esquemas de planificación conjunta en políticas sectoriales específicas con los países vecinos.

- El proyecto de ley contempla una serie de medidas especiales dirigidas a la promoción y garantía del desarrollo fronterizo en los siguientes sectores.

1. Fomento económico y financiero:

corresponderá al Ministerio de Agricultura crear Áreas de Desarrollo Rural (ADR) para apoyar dinámicas de ordenamiento social y ambiental de las UEDL y UEDF a través de programas de desarrollo rural; crear y fortalecer las Unidades Regionales de Planificación Agropecuario (URPA) ubicadas en las REF, como organismos técnicos y asesores permanentes para el sector agropecuario, y generar líneas de crédito preferenciales –condonables hasta en un 50%– dentro del programa Agro Ingreso Seguro (AIS) para proyectos productivos de mediano y largo plazo.

Adicionalmente se crearán otras líneas de crédito con entidades financieras para financiar proyectos de investigación de microempresarios, grupos étnicos y familiares que habiten en las zonas de frontera. Con Bancoldex se crearán líneas multipropósito que financien empresas productoras de bienes e insumos exportables.

Por su parte, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), promoverá un programa especial de fomento y desarrollo agropecuario fronterizo, que complemente el Fondo Agropecuario de Garantías, con destino a las mipymes de las UEDL que desarrollen proyectos y cadenas productivas para exportación con productos originarios de las regiones de frontera.

- ### 2. Desarrollo social:
- las medidas tomadas en este sentido van dirigidas a promover el desarrollo social de las regiones de frontera a través de la vinculación laboral de su población, como requisito esencial para las empresas que funcionen en las REF. En este sentido mínimo el 40% de su planta laboral debe estar conformada por personas nativas o residentes de la zona (con no menos de tres años de permanencia) y deben incluir personas con discapacidades físicas, en condición de desplazamiento forzado y reinsertados de grupos ilegales.

Así mismo los procesos de contratación que vayan a ser desarrollados en frontera deberán tener prelación para los proponentes nativos o residentes, siempre y cuando éstos cumplan con las condiciones técnicas y económicas requeridas en el pliego de condiciones.

Estará en cabeza de Acción Social la creación de un programa especial fronterizo que canalizará los recursos dirigidos a la atención de la población vulnerable. Este programa realizará seguimiento, evaluación y control periódico a los proyectos de inversión en materia social con el fin de medir los avances de la implementación del programa.

- ### 3. Educación:
- considerando que la educación es un factor fundamental del desarrollo, el proyecto de ley hace un llamado al gobierno nacional para que a través del Ministerio de Educación, promueva la celebración de convenios con los países vecinos que permitan el intercambio estudiantil y la adopción de modelos pedagógicos flexibles con el objetivo de mejorar el nivel de educación de las REF.

Cada REF contará como mínimo con un Centro Comunitario de Educación fronteriza, que ofrezca programas virtuales, a distancia, presenciales y semipresenciales de educación superior y etnoeducación a través de acuerdos con institutos técnicos y universidades de Colombia y de los países vecinos. Dichos programas deberán ser diseñados atendiendo la vocación económica, cultural, ambiental y de frontera de la zona.

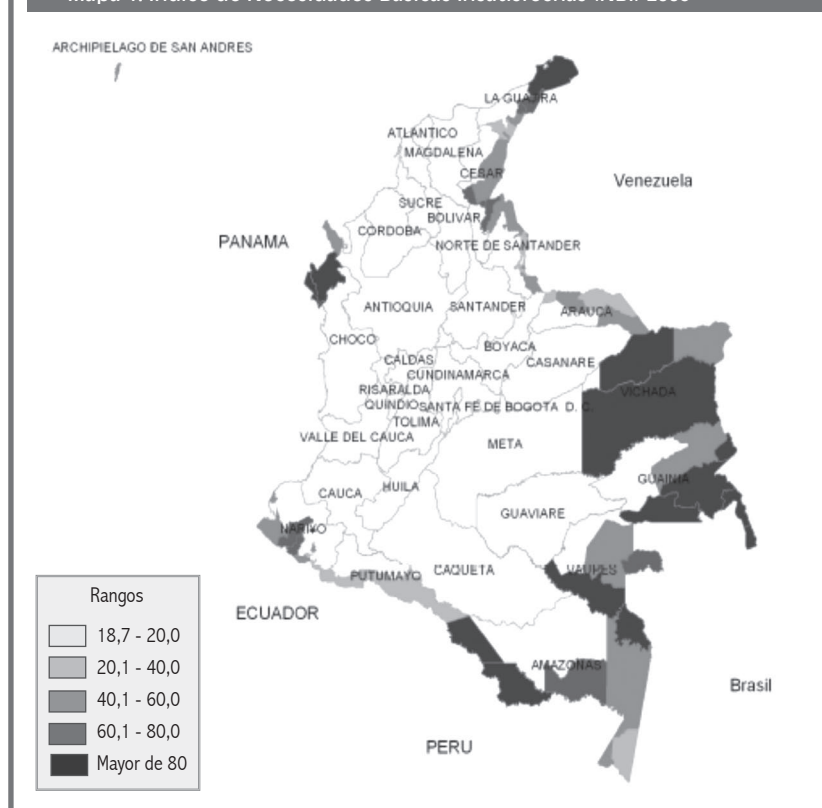
Del presupuesto del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesep) será asignada cada año una partida no menor a

5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), para el desarrollo de infraestructura de las universidades públicas ubicadas en las UEDL y el fortalecimiento de los programas académicos que se desarrollen con universidades de los países vecinos. A su vez, el ICETEX creará líneas de crédito especiales para estudiantes oriundos o residentes en municipios de frontera para cursar programas profesionales, técnicos y tecnológicos. Adicionalmente, el gobierno nacional aportará a la Universidad Nacional un 25% más sobre los recursos previstos en la Ley 30 de 1992, para financiamiento e inversión en sedes ubicadas en los departamentos de frontera.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) adecuará los programas que ya viene desarrollando en las regiones fronterizas, a la formación de funcionarios públicos e implementará un programa de gestión de asuntos fronterizos y de integración a través del cual se promuevan buenas prácticas administrativas e investigaciones en asuntos fronterizos. Además, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, elaborará mecanismos como foros, cartillas, folletos, videos, etc. para dar a conocer las nuevas normas fronterizas en los DF.

Por su parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) priorizará programas de formación, creación de empresa, educación ambiental y trabajo productivo,

Mapa 1. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 2005



Fuente: Cartografía Dane, elaboración DNP-DDTS-SODT, Julio 2007. Consultado el 16/02/09.

dirigidos especialmente a la población vulnerable, y promoverá convenios con las instituciones homólogas de los países vecinos para procurar el intercambio de programas, pasantías y facilitación de reconocimiento de títulos académicos. Colciencias impulsará estrategias de fortalecimiento e investigación que permitan el intercambio de conocimiento con los países fronterizos, consolidación de grupos y centros de investigación en frontera, desarrollo de una cultura de innovación y capacitación en temas técnicos de impacto regional, entre otros.

4. Acuerdos internacionales y comercio: en este punto se toman medidas relacionadas con el transporte intrafronterizo fluvial y por carreteras tanto de pasajeros como de mercancías, donde se promoverán convenios y acuerdos con los países vecinos para que este servicio sea prestado por empresas de los DF. En materia de comercio intrafronterizo, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, estarán encargados de tramitar acuerdos con los demás países en materia aduanera y arancelaria con el objetivo de mejorar y fortalecer las estrategias que permitan facilitar el comercio y las actividades productivas binacionales.

En materia tributaria se exonera del pago de Impuesto de Valor Agregado (IVA) a todos los bienes nacionales y de los países vecinos que ingresen a las UEDL desde el interior del país, siempre y cuando sean para la comercialización y consumo dentro de la misma UEDL o para comercio intrafronterizo e ingresen por vía área, fluvial o marítima. También se elimina, por cinco años, el impuesto de remesas para las empresas productoras de bienes que se establezcan dentro de las UEDL y las UEDF y concentren más del 80% de su producción en la zona. Y el impuesto sobre las ventas no se cobrará al transporte aéreo de carga y pasajeros nacional, desde y hacia los DF.

Las empresas de carácter nacional, binacional o multinacional que se creen en las UEDL, o que ya estén en funcionamiento y hagan ampliaciones significativas, tendrán beneficios como la exención en el pago de aranceles por cinco años para la importación de bienes de capital no originados en la región andina y destinados para sectores específicos como productos primarios, prestación de servicios de salud, turismo, educación, entre otros; la supresión por dos años del pago de retención en la

fuente, y la libertad de asociación con empresas extranjeras.

Una vez aprobado el proyecto, los municipios de Puerto Santander (Norte de Santander), Arauca (Arauca), Puerto Carreño (Vichada), Inírida (Guainía), Leticia (Amazonas), Puerto Asís y Puerto Leguizamo (Putumayo), serán habilitados como puertos fluviales para el comercio exterior.

5. Desarrollo ambiental, turístico y cultural: la mayoría de los DF son zonas ricas en fauna y flora y por tanto requieren una especial protección. Al respecto, el proyecto de ley mantiene la aplicación de las normas ambientales del sistema de parques nacionales; propone que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial diseñe una política específica que regule lo relativo a la venta de servicios ambientales en las REF (en especial en las de Orinoquia y Amazonia) que incluya temas como promoción del turismo ecológico –para lo que adicionalmente se destinará el 30% del recaudo de la contribución para fiscal para la promoción del turismo contenida en la Ley 1101 de 2006–, y prioriza la asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías y del Fondo Nacional Ambiental (Fonam)

para la preservación y protección de los ecosistemas ubicados en los DF.

6. Minas y energía: las condiciones geográficas colombianas han hecho difícil la cobertura integral en todas las zonas del país, especialmente en materia de servicios públicos. Los DF concentran la mayor parte de zonas sin interconexión al sistema eléctrico nacional y por este motivo la iniciativa legislativa busca que el Instituto de Planificación de Soluciones Estratégicas (IPSE) junto con las entidades territoriales, formulen soluciones a esta problemática en coordinación con la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). Adicionalmente se crea el Fondo Especial de Energías Limpias (FEEL) con el objetivo de lograr un mayor aprovechamiento y protección de los recursos naturales de las zonas de frontera y promover la transferencia de tecnología en temas de producción de energías limpias con los países fronterizos.

Estará permitido el ingreso, comercialización y consumo de combustibles de países vecinos dentro de los DF siempre y cuando los comercializadores (que deberán ser cooperativas y pequeñas asociaciones) estén autorizados por el Ministerio de Minas y Energía.

5 PROTECCIÓN ÉTNICA

● Según cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP) el 31% de la población que vive en los departamentos de frontera, pertenece a una comunidad indígena o étnica minoritaria. Esta situación y los deberes contenidos en los artículos 7 y 13 de la Constitución Política y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hicieron necesario que dentro del articulado del proyecto se incluyeran medidas de protección especial para estos grupos minoritarios dentro del régimen de fronteras.

● En ese sentido, el Ministerio del Interior y de Justicia, contará con un año, desde la promulgación de la ley, para reglamentar y coordinar un plan de acción a los grupos étnicos asentados en las REF dirigido a mejorar la calidad de vida de la población y proteger su especificidad sociocultural, propiciar programas de cooperación con los países vecinos y apoyar los planes de vida de los grupos que compartan territorio con otros países, fomentar actividades económicas tradicionales y esquemas especiales

de asistencia para desarrollo sostenible a partir de sus usos y costumbres, entre otros. Además, el gobernador representante de cada REF deberá coordinar con el Ministerio de Educación, la elaboración de programas de etnoeducación a fin de conservar el conocimiento ancestral de los grupos étnicos de las zonas de frontera.



OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Nadya Aranguren Niño • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org