

## ZONAS DE FRONTERA EN COLOMBIA: NUEVO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO REGIONAL A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

C. Liliana Lizarazo Rodríguez<sup>1</sup>

Philippe De Lombaerde<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

La cooperación y la integración internacionales han experimentado varios cambios y transformaciones en las últimas décadas<sup>3</sup>. Uno de los fenómenos interesantes y de creciente importancia en varias partes del mundo, es el de la cooperación o la integración subregionales, consistente en esquemas de integración o cooperación no entre países o naciones, sino entre zonas limítrofes de países vecinos. Este fenómeno se ha presentado sobre todo en Asia del este y del sureste, donde se han denominado *triángulos* o *círculos de crecimiento*<sup>4</sup>. Sin embargo, también en otras partes del mundo se han tomado iniciativas similares y se ha llegado a la convicción de que el desarrollo eficiente de las zonas fronterizas y de las relaciones trasfronterizas requiere de esfuerzos políticos a nivel subnacional. El fenómeno se enmarca entonces, tanto dentro de la tendencia hacia la apertura, la internacionalización o la globalización, como dentro de aquella dirigida hacia la descentralización política y administrativa.

1 Consultora en descentralización, Bogotá.

2 Profesor, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

3 Para una discusión conceptual de cooperación e integración internacional, véase, Franco y Robles (1998) y De Lombaerde (1998a).

4 Acerca de la experiencia con los círculos de crecimiento en Asia del este y sureste, véase, por ejemplo, Naya y Eggleston Lee (1996), Cuyvers et. al. (1997) y De Lombaerde (1998b).

En este contexto, el gobierno colombiano ha tenido iniciativas para apoyar el desarrollo de las zonas fronterizas a través de la cooperación internacional<sup>5</sup>. Asimismo, el Congreso aprobó la Ley 191 de 1995 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera", norma que desarrolla las disposiciones constitucionales sobre la materia.

## I. LAS ZONAS DE FRONTERA EN COLOMBIA

### 1. *Antecedentes anteriores a la Constitución Política de 1991*

La intención de desarrollar la integración a partir de las zonas de frontera empieza a surgir desde los años ochenta, como un mecanismo para revitalizar del antiguo Pacto Andino (hoy Comunidad Andina). Esta intención se basó fundamentalmente en un estudio del BID sobre la realidad de la frontera de Colombia y Venezuela (Lizarazo y Torrado, 1997:9).

La primera ley expedida sobre este tema fue la Ley 10 de 1983, mediante la cual se otorgaron facultades extraordinarias al gobierno para que estableciera instrumentos para el manejo de la política de fronteras. El gobierno expidió los decretos-leyes 2220 y 3448 de 1983, mediante los cuales creó la Secretaría de Asuntos Fronterizos adscrita a la Presidencia de la República y adoptó el estatuto especial para zonas fronterizas respectivamente<sup>6</sup>.

### *Las comisiones de vecindad*

Las comisiones de vecindad se han venido creando por el gobierno nacional con el propósito de atender asuntos de interés binacional. Trabajan en forma de plenarias y de subcomisiones técnicas, quienes presentan propuestas que son refrendadas siempre por los cancilleres de cada país y sirven de planes de acción. Están integradas por representantes tanto del sector público como del sector privado de ambos países<sup>7</sup>.

- 5 Véase, Caldas (1994), para una perspectiva sobre la zona fronteriza colombovenezolana.
- 6 El estatuto expidió normas sobre las siguientes materias: definición y delimitación de las zonas fronterizas, de las regiones y distritos fronterizos, la elaboración del plan de desarrollo fronterizo como parte integrante del PND, incentivos para la inversión en los sectores agropecuario, industrial y comercial y aspectos tributarios y turísticos (Lizarazo y Torrado, 1997:10).
- 7 La Comisión de Vecindad Colombia-Venezuela fue creada el 28 de marzo de 1989, mediante la Declaración de Ureña; dentro del marco de acción de esta comisión, se han firmado acuerdos sobre transporte internacional, seguridad fronteriza, preservación y conservación de cuencas ambientales, mejoramiento de la infraestructura vial y de comunicaciones, y se han creado los Centros Nacionales de Atención de Fronteras. Se han celebrado convenios entre universidades para la formación y la investigación conjunta y se ha acordado el arancel externo común.

Si se observan los temas trabajados, se deduce que no se trata de temas de interés fronterizo en estricto sentido; son temas de competencia del nivel nacional en primera instancia y por ende coordinados por la nación a través de la Cancillería.

La Ley 7 de 1991 otorgó nuevamente facultades extraordinarias al gobierno para que reformara el estatuto de zonas fronterizas, pero no fue expedida ninguna reglamentación con base en ellas.

## 2. La Constitución Política de 1991

La reglamentación de las zonas de frontera adquirió rango constitucional a partir de la Constitución Política —C.P.— de 1991, donde se incluyó por primera vez en la historia constitucional del país una serie de disposiciones referentes a esta materia.

En la C.P. de 1991 se encuentran artículos que se refieren directamente a las zonas de frontera (o fronterizas) y que han tenido un desarrollo legislativo, y otros, que aunque no hacen referencia directa a las zonas de frontera, tienen incidencia sobre su régimen.

El artículo 289 de la Constitución Nacional establece que:

“[p]or mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”.

La Comisión de Vecindad Colombia-Ecuador se estableció en la declaración presidencial Barco Borja del 20 de junio de 1989. En el marco de ella se han firmado acuerdos sobre disminución de tarifas telefónicas y telegráficas, suministro de energía eléctrica, titulación de tierras a resguardos indígenas, autorización de la operación aérea trasfronteriza, eliminación del impuesto de salida y de tasas aeroportuarias y se han realizado varias obras de infraestructura.

La Comisión de Vecindad Colombia-Panamá tuvo origen en la declaración de Ciudad de Panamá en marzo de 1992 y se creó para Colombia mediante el decreto 1818 del 11 de noviembre de 1992.

La Comisión de Vecindad Colombia-Brasil surgió de la declaración conjunta de los presidentes de Colombia y Brasil del 3 de septiembre de 1991 y se creó para Colombia mediante el decreto 711 del 16 de abril de 1993.

Finalmente la Comisión de Vecindad Colombia-Perú se creó mediante el decreto 1361 del 12 de julio de 1993 y se fortaleció mediante los decretos 231 y 585 de 1994. Se han desarrollado aspectos como la firma del APPI (Acuerdo de Promoción y Protección a la Inversión) y de homologación de títulos académicos. En materia de zonas fronterizas, no ha habido gran desarrollo (Sanín de Rubio, N. (1994), *Comisiones nacionales de vecindad I. Comisión Colombovenezolana, Prólogo*, primera edición, Ministerio de Relaciones Exteriores, Tercer Mundo Editores, págs. IX-XXIV; citada por: Lizarazo y Torrado, 1997:29).

El artículo 337 de la C.P. autoriza al legislador para expedir normas especiales en materias económicas y sociales para las zonas de frontera, con el fin de promover su desarrollo<sup>8</sup>.

El artículo 80 de la Carta Magna establece la función del Estado como planificador del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible. Le otorga también la función de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, para lo cual podrá imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Particular interés debe prestar a los ecosistemas situados en las zonas fronterizas; por esta razón la C.P. le exige al Estado la cooperación con naciones vecinas para su protección.

El artículo 96 de la C.P. establece que podrán ser colombianos por adopción "los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos."

El artículo 300 de la C.P. señala dentro de las atribuciones de las asambleas departamentales la de "expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera".

El artículo 285 de la C.P. establece que "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." Con base en este artículo, la Ley 191 de 1995 creó las zonas de frontera, las unidades especiales de desarrollo fronterizo y las zonas de integración fronteriza.

Las otras reglamentaciones que tienen incidencia sobre este tema, son la relativa a los fundamentos del Estado, particularmente los fundamentos de las relaciones exteriores del Estado (artículo 9), el régimen de los tratados internacionales (artículo 224), la promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (artículo 226), la promoción de la integración económica, social

8 La Corte Constitucional, en sentencia C 072 del 20 de febrero de 1997, definió la naturaleza de esta ley, al especificar que es ordinaria, ya que no está incluida dentro de las leyes marco (artículo 150 N° 19 de la C.P.) ni dentro de las orgánicas (artículo 151 de la C.P.) ni dentro de las leyes estatutarias (artículo 152 de la C.P.).

y política, particularmente con los países latinoamericanos y del Caribe (artículo 227) y aquéllas que reglamentan materias económicas<sup>9</sup>.

### 3. Desarrollo de la Constitución Política de 1991

Con base en las facultades constitucionales que se le otorgan al presidente de la República en materia de comercio exterior, se expidió el decreto 612 del 9 de abril de 1992 "por medio del cual se dictan normas sobre zonas de frontera". Este decreto crea comités de carácter regional: de comercio exterior y para zonas de frontera<sup>10</sup>. Adicionalmente, define las zonas de integración fronteriza (Lizarazo y Torrado, 1997:9).

En materia de descentralización, el artículo 5 estableció que la nación y sus entidades descentralizadas podrán tomar las medidas pertinentes para descentralizar y desconcentrar servicios a su cargo, con el fin de dar eficiencia a los trámites relacionados con asuntos de desarrollo económico y social, pero particularmente con el comercio exterior en las zonas de frontera.

Establece también que la nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar convenios con las entidades territoriales de las zonas de frontera para la prestación de servicios que sean hasta la fecha a cargo de la nación. Esta reglamentación desarrolla el artículo 302 de la C.P. que autoriza al legislador para que éste a su turno autorice al gobierno nacional para delegar funciones en las entidades territoriales. Sin embargo, aunque ya existe un desarrollo legal de la norma, no se conoce hasta la fecha ninguna delegación realizada por la administración central a los entes territoriales en esta materia.

Existen también disposiciones sobre zonas de frontera en algunas leyes que regulan materias específicas. Por ejemplo, en materia de transporte, las Leyes 105 de 1993 y 223 de 1995.

Particular importancia merece la Ley 188 de 1995, contentiva del Plan Nacional de Desarrollo que estableció en el artículo 27:

9 Por ejemplo, los artículos 295 y 364 de la C.P. sobre endeudamiento, 294 sobre protección a las rentas tributarias de las entidades territoriales y 334 sobre la dirección general de la economía.

10 Las comisiones de zonas de frontera están integradas, de conformidad con el artículo 9 del decreto 612 de 1992, por el gobernador, el alcalde de la capital del departamento, dos representantes de la Cámara de Comercio, un representante de la Asamblea Departamental, un representante de los gremios presentes en la zona, un representante de la Corporación Regional de Desarrollo y un representante de la Comisión Nacional de Integración Fronteriza, donde ella exista. Es una disposición que muestra cómo el gobierno central reglamenta aspectos no muy convenientes, pues en el caso de Boyacá, por ejemplo, ¿cuál es el interés del alcalde de Tunja por los aspectos fronterizos?

"Política fronteriza: con este objetivo, se fortalecerá la infraestructura productiva y de servicios de los principales centros fronterizos, para lo cual se aplicarán medidas que estimulen la inversión privada en las zonas de frontera y se promoverá igualmente la consolidación de los principales puertos terrestres que faciliten el comercio binacional.

A las zonas de frontera se les apoyará con programas especiales de desarrollo institucional y capacitación por medio de una consejería de fronteras, con participación de las administraciones locales.

Para la atención de la población fronteriza, se promoverán la identificación, formalización y ejecución conjunta de planes, programas y proyectos de carácter binacional mediante el impulso de la legislación requerida.

Para lograr los objetivos básicos de la política fronteriza se destinará un 8% del total regionalizado del Plan Nacional de Desarrollo".

Dentro del Salto Social se reconoce la importancia estratégica de las zonas de frontera para efectos comerciales; también se reconoce la importancia de la coordinación entre las entidades territoriales de frontera binacionales para alcanzar el desarrollo de estas áreas. Sin embargo, aclara que el régimen de estas zonas debe ser lo suficientemente flexible para poder ser aplicado a las diferentes regiones fronterizas del país. Es explícito en establecer que no debe implicar la "creación de nuevas entidades territoriales, que entrañarían una atomización de la inversión y una mayor complejidad en la estructura administrativa del país" (DNP, 1995:316).

La Ley 191 de 1995 es el estatuto de las zonas de frontera y recoge la legislación sobre la materia. A continuación se hará una breve exposición de algunos aspectos relevantes regulados por esta ley.

### 3.1. Ley 191 de 1995

#### 3.1.1. Conceptos y objetivos generales

La Ley 191 de 1995 estableció un régimen especial para las llamadas zonas de frontera. Éstas son:

"[a]quellos 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" (art. 4).

Esto no implica que la C.P. les dé el carácter de entidades territoriales<sup>11</sup>, ya que la misma C.P. limita este calificativo a los departamentos, distritos,

<sup>11</sup> Es decir, con los derechos conexos según art. 287 de la Constitución Política de Colombia.

municipios, territorios indígenas y —condicionalmente— a las regiones y provincias, constituidas por ley. Esta ley dio un contenido más explícito y concreto al concepto de Zona de Frontera que se menciona, pero que no se define, en la C.P. Cabe resaltar que la ley no incluyó dentro del concepto de zonas de frontera a los departamentos considerados en la totalidad de su extensión geográfica. La ley resuelve también la confusión, introducida por la C.P., distinguiendo innecesariamente entre zonas de frontera y zonas fronterizas (cfr. arts. 80 y 289, C.P.) y que se debe probablemente a la terminología utilizada antes y después de la expedición de la Carta Magna.

La creación de las zonas de frontera como nuevo instrumento de política de desarrollo tiene como objetivos prioritarios:

“Protección de los derechos humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las zonas de frontera;

Fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación que adelanta Colombia con los países vecinos y eliminación de los obstáculos y barreras artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas, inspirados en criterios de reciprocidad;

Creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las zonas de frontera, especialmente mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera;

Construcción y mejoramiento de la infraestructura que requieran las zonas de frontera para su desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional;

Prestación de los servicios necesarios para la integración fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud;

Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente;

Mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos que demande el desarrollo fronterizo;

Fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales Fronterizas y de los organismos del Estado que actúan en las zonas de frontera;

La cooperación con los países vecinos para el intercambio de pruebas judiciales, la integración de los organismos policiales, investigativos y de seguridad a fin de combatir la delincuencia internacional”. (art. 2, Ley 191 de 1995).

Dentro de las zonas de frontera, la ley creó además las unidades especiales de desarrollo fronterizo —UEDF—, “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” (art. 4, lit. b) y las 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” (art. 4, lit. c, Ley 191 de 1995)<sup>12</sup>.

En múltiples ocasiones la ley se refiere a la situación especial de las comunidades negras e indígenas y obliga a los gobernadores y alcaldes a darles un tratamiento acorde con los acuerdos internacionales; estos grupos deben ser considerados igualmente en las acciones estatales para el fomento del desarrollo en las zonas de frontera<sup>13</sup> (arts. 3, 5, 7, par. 2, 8, 9, 10, 13, 40, lit. y, Ley 191 de 1995).

El decreto 1814 de 1995 definió las zonas de frontera de cada departamento.<sup>14</sup> De igual manera mencionó las unidades especiales de desarrollo fronterizo localizadas en cada uno de ellos.<sup>15</sup>

### 3.1.2. Aspectos internacionales

Uno de los elementos fundamentales de esta ley, es la potestad que se les atribuye a los gobernadores y alcaldes de los departamentos y municipios fronterizos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y concejos municipales, respectivamente<sup>16</sup>, para celebrar convenios con sus contrapartes (entidades territoriales del

12 Corresponde al gobierno nacional la determinación de las zonas de frontera, las unidades especiales de desarrollo fronterizo y, por convenio con los países vecinos, las zonas de integración fronteriza (art. 5).

13 El documento CONPES 2773 del 5 de abril de 1995 se refiere al programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas 1995-1998 (Lizarazo y Torrado, 1997:66).

14 Los departamentos incluidos son: Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guajira, Guainía, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.

15 Este decreto ha sido complementado por los decretos 2036 de 1995, 150 de 1996, 930 de 1996.

16 La autorización dada al alcalde debe ser ratificada por la asamblea departamental. Se le da particular importancia a los acuerdos presentados por las autoridades de las entidades territoriales indígenas.

mismo nivel) en los países vecinos. Las materias sobre las cuales se pueden celebrar estos acuerdos fronterizos son: el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente, y la puesta en marcha del convenio. (Art. 7, Ley 191 de 1995)<sup>17</sup>. Esta potestad es un desarrollo del artículo 289 de la C.P.

La ley, teniendo en cuenta el mandato constitucional contenido en el numeral 2 del artículo 189 de la C.P. que establece que el presidente de la República debe dirigir las relaciones internacionales, estipula en el párrafo tercero del artículo 7, que el Ministerio de Relaciones Exteriores "prestará la asistencia que requieran los departamentos y municipios fronterizos para el adecuado ejercicio de esta competencia y en todos los casos, deberá ser consultado previamente".

"La doctrina ha aclarado que se trata de los departamentos y de los municipios que comparten zonas de frontera terrestres, pues los que comparten zonas de frontera marítimas no colindan con entidades territoriales con las cuales puedan adelantar convenios de la naturaleza de los que autoriza el artículo 289 de la Constitución"<sup>18</sup>.

Hasta la fecha, la Dirección General de Soberanía del Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene conocimiento de ningún convenio celebrado en desarrollo de este artículo, por parte de entidades territoriales. Tampoco se han desarrollado actividades concretas por parte del gobierno nacional, para promover e implementar este tipo de convenios. De los decretos expedidos por el gobierno nacional se podría deducir que el nivel central no tiene interés en que éstos se lleven a cabo, quizá por la importancia que ellos dan al control por parte del ministerio, sobre todos los asuntos de carácter internacional. A manera de ejemplo, si se observa el decreto reglamentario 1211 de 1997, "por el cual se designa la parte colombiana de la Comisión Técnica Binacional para el Estudio Integral de las Cuencas Hidrográficas Internacionales de uso común con la República de Venezuela", no incluye a ninguna autoridad política o académica del nivel territorial. Causa extrañeza si se tiene en cuenta que es un tema central dentro de la agenda de discusión de los dos países y que es un tema típicamente fronterizo y de interés regional.

De conformidad con el espíritu de la Constitución y de la ley, las únicas condiciones para la celebración de estos convenios son que se trate de entidades territoriales fronterizas y del mismo nivel, que tengan

17 Las asambleas departamentales tienen que ratificar además las autorizaciones de los concejos municipales a los alcaldes (art. 7, par. 1).

18 Lizarazo, A.J. (1995), *Competencias de los departamentos y municipios fronterizos en materia ambiental*, FONADE, Santa Fe de Bogotá; citado en: Lizarazo y Torrado (1997:47).

autorización previa de la Cancillería y que se refieran a las materias que señalan la Constitución y la ley.

### 3.1.3. Aspectos económicos, presupuestales y administrativos

#### *Recursos de inversión y crédito del gobierno central*

Esta ley obliga al gobierno nacional a poner a disposición de los agentes económicos en las zonas de frontera nuevos recursos de inversión y crédito. Esto se hará directamente o a través de los organismos especializados del Ejecutivo<sup>19</sup>.

La ley ha previsto además la creación del Fondo Económico de Modernización para las zonas de frontera, dentro de la estructura administrativa de la Consejería Presidencial de Fronteras (arts. 41, 42, Ley 191 de 1995). Este fondo se creó como una cuenta especial de manejo y fue reglamentado por el decreto 1816 de 1996. Esta reglamentación precisó la destinación que podrían tener los recursos, destinación que ya había sido señalada por la ley así: la construcción de parques industriales, de exportación y de maquila a través del IFI (art. 20)<sup>20</sup>, la dotación de la infraestructura de los puertos terrestres (art. 43), la reconversión industrial en las UEDF (art. 22)<sup>21</sup>, la educación superior en las zonas de frontera (arts. 34, 36)<sup>22</sup>, y el medio ambiente en las zonas de frontera (art. 47, Ley 191 de 1995).

El artículo 42 de la Ley 191 enumera los recursos que conforman este fondo: aportes del presupuesto nacional, aportes y contraprestaciones de desarrollo fronterizo y unidades territoriales de desarrollo fronterizo, donaciones y otros.

El decreto 1816 de 1996 establece igualmente cuáles son las operaciones que se pueden realizar con los recursos del fondo: asignación de recursos humanos a los gobiernos departamentales,

19 IFI, Fondo DRI, Artesanías de Colombia, INPA, Fondo Nacional de Regalías y FODESEP (arts. 11, 12, 34, 47, 48 de la Ley 191 de 1995).

20 De conformidad con el Acta N°1809 de 1996 de la junta directiva del IFI que establece la política de inversión del IFI para zonas fronterizas, se acuerda fijar un presupuesto para tal fin de \$20.000 millones. Y se fija el porcentaje máximo en que puede participar el IFI en cada empresa (Lizarazo y Torrado, 1997:88).

21 Esta misma acta 1809 del 1996 del IFI aprobó la creación de una línea de crédito e inversión para las zonas de frontera (Lizarazo y Torrado, 1997:106).

22 "La Escuela Superior de Administración Pública ESAP, adecuará los programas que adelante en las zonas de frontera a las necesidades de formación de los funcionarios públicos de los departamentos y municipios fronterizos, y de los responsables de la acción del estado en las zonas de frontera" (art. 37).

municipales y a las instituciones oficiales docentes que se encuentren en zonas de frontera, para brindar capacitación técnica sobre las potencialidades de la región. Facilidades de cooperación técnica sobre estudios de factibilidad de inversiones y asesoría en la implementación de planes de desarrollo y fomento de misiones comerciales y participación en ferias que se celebren en los países fronterizos, etc.

La Corte Constitucional ha precisado el alcance de las competencias del legislador para expedir disposiciones de carácter económico para promover el desarrollo de las zonas de frontera:

"[...] La conservación de la soberanía exige la presencia visible del Estado en los territorios limítrofes y la existencia de comunidades laboriosas y pujantes que desarrollen un sentimiento de arraigo nacional. Pero, al mismo tiempo, es importante que se estrechen los lazos culturales y económicos con las poblaciones de las naciones vecinas, como corresponde al ideario integracionista de la Carta.

Entre las facultades que la Constitución atribuye a la ley con el propósito de promover el desarrollo de las zonas de frontera, se encuentra la de establecer "normas especiales en materias económicas y sociales" (C.P. art. 337).

[...] En este caso la ley puede libremente adoptar un conjunto de regulaciones tendientes a promover el desarrollo de las zonas de frontera. Sin embargo, no parecería necesario, y además, sería inconstitucional que pretendiera hacer caso omiso de los restantes órganos del Estado cuyas atribuciones tuvieran relación con las materias tratadas. No se puede ignorar que los órganos nacionales tienen competencia en todo el territorio nacional y que, especialmente en las zonas de frontera, no es el Congreso el único órgano que despliega en ellas sus atribuciones" (Corte Constitucional, sentencia C615 del 13 de noviembre de 1996).

Esta sentencia declaró inconstitucional una frase del párrafo del artículo 11 de la Ley 191 de 1995 que establecía que el gobierno, previa la autorización de la junta directiva del Banco de la República, establecerá líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario. El argumento que sirvió de base para su declaratoria de inconstitucionalidad fue la facultad privativa sobre la materia de la junta directiva del Banco de la República, que no puede ser delegable.

### *Apoyo técnico del gobierno central*

El gobierno central debe ofrecer apoyo técnico a las zonas de frontera a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (en la preparación de los acuerdos celebrados por gobernadores o alcaldes, art. 7, par. 3)<sup>23</sup>,

<sup>23</sup> La consulta de la Cancillería tiene un carácter obligatorio.

el Consejo Nacional de Educación Superior —CESU— (art. 33), la Consejería Presidencial de Fronteras (art. 40) y las corporaciones autónomas regionales (art. 46, Ley 191 de 1995).

La Consejería Presidencial de Fronteras, creada por esta ley, tiene funciones tales como el análisis de las iniciativas tomadas en las zonas de frontera, la planificación de las mismas, la coordinación entre las distintas entidades estatales competentes<sup>24</sup>, la entrega de información sobre la materia, el fomento de acuerdos bilaterales con los países vecinos y, en general, la vigilancia del cumplimiento de esta ley por parte del sector público (art. 40, Ley 191 de 1995).

### *Régimen del comercio internacional*

Varias disposiciones de la Ley tienen implicaciones para el régimen del comercio internacional. Están relacionadas con la certificación de los bienes introducidos para el consumo dentro de las UEDF de los países colindantes (art. 17), la introducción libre de aranceles<sup>25</sup> y la distribución de combustibles en las UEDF por parte de empresas de países vecinos (art. 19)<sup>26</sup>, el régimen cambiario del comercio exterior en las UEDF (art. 21, par. 1, 3), las exenciones arancelarias temporales a las importaciones de ciertas categorías de empresas nuevas (art. 23, lit. a, c y par. 2)<sup>27</sup>, la armonización binacional de los regímenes de excepción (art. 31), la apertura de oficinas regionales de las entidades públicas con competencia en el comercio exterior en los centros nacionales de atención en frontera —CENAF— (arts. 37, 38) y el funcionamiento de zonas francas agroindustriales transitorias (art. 54, Ley 191 de 1995).

- 24 Se incluyen a los CORPES, y todas las entidades de los niveles nacional, departamental y local que tengan incidencia en los asuntos fronterizos.
- 25 Las zonas de régimen aduanero especial están reguladas por el decreto 2817 de 1991 que estableció cuáles son los municipios de cada departamento que tienen esta categoría. Este decreto fue adicionado por el 1706 de 1992. De conformidad con los artículos 195 y 216 de la Ley 223 de 1995, los productos gravados con el impuesto al consumo, que se introduzcan en zonas de régimen aduanero especial, causan este impuesto. Éste se liquidará ante la autoridad aduanera con jurisdicción en el municipio al que pertenezca la zona y se pagará a órdenes de Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros. La localidad donde se deberán cancelar los impuestos al consumo y al cigarrillo extranjero, será aquella que se encuentra dentro de la correspondiente zona de régimen aduanero especial. De conformidad con el mismo decreto 2817 de 1991, las mercancías deben en todo caso presentar declaración de nacionalización ante la DIAN y pagar el IVA. El decreto 190 de 1994 creó la zona de régimen aduanero especial de Leticia.
- 26 Sobre la materia, se han expedido las siguientes reglamentaciones: decreto 1224 de 1996 y la resolución 81610 del Ministerio de Minas.
- 27 El decreto 1244 de 1996 establece el ámbito de aplicación (empresas de los sectores primario, manufacturero y de prestación de los servicios de salud, transporte, ingeniería, hotelería, turismo, educación y tecnología), el plazo de la exención arancelaria (desde junio de 1995 a junio del 2000), y los requisitos para poder ser beneficiarios de esta exención temporal.

El artículo 21 de la Ley 191 de 1991, referente a la autorización que se da para que las operaciones de comercio exterior efectuadas dentro de las unidades administrativas especiales de desarrollo fronterizo se declaren en la moneda nacional del país, fue declarado constitucional por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta que el numeral 13 del artículo 150 de la C.P. le otorga al Congreso la función de "determinar la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio".

El párrafo tercero del mismo artículo 21 de la Ley 191 de 1995 que autorizaba al gobierno nacional para establecer el régimen cambiario especial para las unidades especiales de desarrollo fronterizo cuando la junta del Banco de la República lo considere, fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en sentencia C615 del 13 de noviembre de 1996 (Lizarazo y Torrado, 1997:92), con los siguientes argumentos:

"1. El régimen cambiario se integra también en virtud de las regulaciones que adopta la junta directiva del Banco de la República, entidad que para estos efectos elimina la disposición acusada. 2. La junta directiva del Banco de la República tiene, junto al gobierno y al Congreso, competencias propias en materia cambiaria —no es mero ejecutor del régimen cambiario—, y éstas no pueden ser deferidas al gobierno, así ello se realice con su voluntad. 3. La función del Congreso es la de ofrecer los criterios y directrices generales del régimen cambiario ordinario o especial y la de señalar las competencias específicas de la junta directiva del Banco de la República y del gobierno, de acuerdo con la misión constitucional específica de cada órgano. En relación con este último punto, es evidente que el Congreso no cumplió ninguna de las dos tareas. En realidad, asignar a la "autoridad cambiaria" la mera función de emitir el juicio sobre la oportunidad de poner en vigencia un régimen cambiario especial elaborado integralmente por el gobierno equivale a vaciar su competencia reguladoras" (Corte Constitucional, sentencia C615 del 13 de noviembre de 1996; Lizarazo y Torrado, 1997:92).

### *Trasporte fronterizo*

La ley contiene disposiciones sobre permisos de internación temporal (art. 24)<sup>28</sup>, puertos terrestres (art. 43)<sup>29</sup> y acuerdos binacionales sobre transporte trasfronterizo (art. 30, Ley 191 de 1995).

El artículo 24 de la Ley 191 de 1995, referente a los permisos de internación temporal, fue demandado ante la Corte Constitucional fundamentalmente por vicios de forma, pero fue declarado constitucional mediante sentencia C 072 del 20 de febrero de 1997.

<sup>28</sup> Este aspecto fue regulado también por el artículo 272 de la Ley 223 de 1995.

<sup>29</sup> Los puertos terrestres son los municipios de Arauca, Cúcuta, Ipiales, Leticia, Maicao, Mitú, Puerto Carreño, Puerto Inírida, Puerto Santander, San Miguel y Tumaco (art. 43, Ley 191 de 1995).

La Ley 105 de 1993 también reglamentó aspectos en materia de transporte en las zonas de frontera:

"Artículo 40: prestación del servicio público de transporte y obras de infraestructura de transporte en las zonas de frontera. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 289 de la Constitución Política, los departamentos limítrofes podrán, en coordinación con los municipios de su jurisdicción limítrofe con otros países, adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de similar nivel, programas de cooperación, coordinación e integración dirigidos a solucionar problemas comunes de transporte e infraestructura de transporte.

Las autoridades territoriales indicadas deberán informar sobre estos programas al Ministerio de Relaciones Exteriores, por conducto del Ministerio de Transporte, para efectos de la celebración de los respectivos convenios, cuando a ello hubiere lugar".<sup>30</sup>

En materia de transporte, la Comisión del Acuerdo de Cartagena se ocupa en la Decisión 399 de 1997 de los centros de atención en frontera —CENAF—<sup>31</sup>, estableciendo que las disposiciones andinas contenidas en esta Decisión no son aplicables al transporte fronterizo, el cual continuará rigiéndose por las disposiciones acordadas por los países que comparten la Zona de Frontera (artículo 12).

### *Impuestos*

Para estimular el desarrollo de las zonas de frontera, la nación ha estimado conveniente darles un tratamiento fiscal preferencial. Contrario al contenido del artículo 294 de la C.P., que estipula que la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales, la Ley 191 de 1995 se refiere no sólo a los impuestos nacionales sino también a algunos impuestos territoriales<sup>32</sup>.

La ley ha previsto la posibilidad de reducir hasta en un 50% el porcentaje con base en el cual se cobra el impuesto al consumo de

30 Este artículo, al igual que el 30 de la Ley 191 de 1995, ha sido reglamentado por el decreto 2268 de 1995.

31 El artículo 1 de esta Decisión los define como "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 de un país miembro, y en donde se brindan, además, servicios complementarios de facilitación a dichas operaciones y de atención al usuario" (Lizarazo y Torrado, 1997:181).

32 Acerca de la problemática de los impuestos departamentales, véase, por ejemplo, Lizarazo Rodríguez y De Lombaerde (1996).

licores, cerveza y demás bebidas de producción nacional que estén destinadas al consumo dentro de las zonas de frontera del respectivo departamento y sujetas al pago de dicho gravamen (art. 18, Ley 191 de 1995).

Se eliminó el cobro del impuesto (de timbre) a la salida de los nacionales y de los extranjeros por los puertos terrestres y fluviales, en áreas pertenecientes a las UEDF (art. 26, Ley 191 de 1995).

Se declararon exentos del IVA los alimentos, los elementos de aseo y los medicamentos, originarios de los países colindantes con las UEDF y los destinados al consumo (art. 27, Ley 191 de 1995)<sup>33</sup>. Se establece igualmente el derecho a la devolución del IVA que se cobra a las compras que realicen los visitantes extranjeros en las unidades especiales de desarrollo fronterizo. Este mecanismo fue reglamentado por el decreto 1595 de 1995.

A las nuevas empresas que se establezcan en las UEDF, se les concede una exención al impuesto de remesas por el término de cinco años (art. 25, Ley 191 de 1995)<sup>34</sup>. El decreto 1242 de 1996 reglamenta el ámbito de aplicación de la exención temporal (desde el período gravable de 1996 hasta el período gravable del 2000) y los requisitos para poder ser beneficiarios de la misma.

### **Bonos**

La ley autoriza a los departamentos donde se encuentren las UEDF para emitir bonos de desarrollo fronterizo (BDF) con el objeto de financiar planes y programas de infraestructura industrial y comercial en las mismas UEDF (arts. 15, 16, Ley 191 de 1995). Esta facultad tiene su base constitucional en los artículos 295 y 364 de la C.P., los cuales están desarrollados en la Ley 358 de 1997 de endeudamiento territorial.

### **Estampilla prodesarrollo fronterizo**

Finalmente, la ley ha autorizado a las asambleas de los departamentos fronterizos para emitir estampillas "prodesarrollo fronterizo" para la financiación del plan de inversiones en las zonas de frontera, en los sectores prioritarios (art. 49, Ley 191 de 1995). Las actividades y

33 La ley reitera la exoneración del IVA a las mercancías introducidas al departamento del Amazonas en los términos del convenio colomboperuano vigente (art. 27, par, Ley 191 de 1995).

34 Son también beneficiarias de esta exención las empresas existentes, establecidas en las UEDF, que realicen ampliaciones significativas en dichas unidades (art. 25, Ley 191 de 1995).

operaciones que pueden ser gravadas con este tributo serán fijadas por la asamblea departamental<sup>35</sup>.

Esta norma fue demandada ante la Corte Constitucional y fue declarada constitucional en sentencia C413 del 4 de septiembre de 1996. Del fallo es importante resaltar el carácter de tributo departamental que la sentencia le otorgó a esta estampilla prodesarrollo fronterizo:

"[...] se trata, evidentemente, de un gravamen que no puede considerarse como nacional sino como departamental, aplicable en los departamentos fronterizos, dadas sus necesidades y características, de lo cual resulta, precisamente por respeto a la autonomía de las entidades territoriales en referencia, que el legislador no se viera precisado a definir él mismo todos los elementos del tributo autorizado, que habrá de cobrarse únicamente dentro de los respectivos territorios" (Corte Constitucional, sentencia C 413 del 4 de septiembre de 1996).

## II. EL ALCANCE DE LAS ZONAS DE FRONTERA: ALGUNAS CONSIDERACIONES

En cuanto a la cobertura temática de la Ley 191 de 1995, se puede constatar una coincidencia grande entre ésta y las experiencias que se han presentado en el marco de los círculos de crecimiento en el Asia<sup>36</sup>. Sin embargo, con base en las experiencias en este último continente, se podrían mencionar algunas áreas relevantes no explícitamente mencionadas en la ley, como son: la infraestructura turística, proyectos de generación energética, parques científicos, esfuerzos conjuntos para la atracción de la inversión extranjera, creación de fondos de inversión trasnacionales, etc.

35 Cada estampilla no puede representar un valor superior a cien mil millones de pesos. Las asambleas pueden sustituir la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen. No se puede gravar con la estampilla a los licores producidos en las UEDF, ni a las cervezas de producción nacional consumidas en las UEDF (art. 49, par. 1, 3, Ley 191 de 1995).

36 "Los círculos o triángulos de crecimiento son zonas económicas trasnacionales que generalmente incluyen áreas de tres o más países. Son agrupaciones de regiones geográficas limítrofes con complementariedad económica recíproca que han llegado a convertirse en espacios políticos relevantes para el sector privado y para las autoridades locales, regionales y supranacionales. Contribuyen a acentuar las relaciones intrarregionales entre las áreas fronterizas y también a estimular conjuntamente las relaciones internacionales (comercio, inversión directa, ...) [...]. una característica fundamental de los triángulos de crecimiento es el desarrollo de la infraestructura para el desarrollo industrial a través de iniciativas de mercado a nivel trasnacional, y la vinculación a la tendencia mundial hacia la descentralización política, la globalización de la producción y la cooperación económica internacional para desarrollar áreas específicas. [...] La cooperación e integración internacional a nivel regional evidentemente no es el monopolio de los países del sureste asiático. En Europa, por ejemplo, existen desde hace mucho tiempo iniciativas similares. Existe, por ejemplo, la llamada "Euregio", que busca estimular la cooperación entre las regiones (provincias, Länder) limítrofes de Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Alemania. En las Américas se podría pensar en las iniciativas de cooperación en la zona San Diego-Tijuana en la frontera entre México y Estados Unidos, en la zona fronteriza entre Colombia y Venezuela [...], etc." (De Lombaerde, 1998b).

La experiencia en Colombia muestra que, contrario a lo sucedido en el sudeste asiático y en otras regiones del planeta, existe un gran número de disposiciones que reglamentan la materia, pero en la práctica no ha tenido un resultado concreto en materias que fueron señaladas como los objetivos de la ley: impulsar los procesos de integración a partir de las zonas de frontera y acelerar el desarrollo económico y social de las subregiones. Adicionalmente, aunque uno de los objetivos de la Constitución y la ley es descentralizar el proceso de integración fronteriza, en la práctica el gobierno nacional sigue controlando y ejecutando todas sus reglamentaciones y negociaciones. Parece importante resaltar que los departamentos y municipios que tienen zonas de frontera tienen una serie de instrumentos que deben analizar y aplicar como alternativas para el desarrollo de estas regiones.

Una lección importante de los llamados círculos de crecimiento ha sido, adicionalmente, que su éxito ha tenido mucho que ver con la no monopolización de los procesos por parte de las entidades estatales. Al contrario, actores como las cámaras de comercio regionales, los gremios, los sindicatos y otras asociaciones de diferentes tipos (formales o no) han demostrado ser muy importantes; incluso, en algunos casos, son estos actores no-gubernamentales quienes han impulsado los procesos.

Relacionado con lo anterior, tan importante como los convenios formales sobre acciones concretas es la facilitación de acciones posteriores. El papel del Estado es también de intermediación y de trasmisión de información.

Lo anterior no disminuye sin embargo la importancia de ofrecer un marco legal e institucional adecuado para la celebración de convenios internacionales entre entidades subnacionales. Esto ha sido tradicionalmente un impedimento grande para una efectiva cooperación internacional en las zonas fronterizas en el mundo. El compromiso de las autoridades directamente interesadas es, en efecto, supremamente importante.

En cuanto a la celebración de convenios internacionales, se debe advertir a las autoridades territoriales que la denominación "autoridades correspondientes" (con las cuales se pueden celebrar los convenios, según el artículo 7o.) no se refiere a autoridades con las mismas competencias, sino del mismo nivel, como lo estipula más claramente la C.P. en su artículo 289. Esto implica que, en principio, no se pueden celebrar acuerdos sobre temas contemplados en el artículo 7 de la Ley 191 de 1995 si no están atribuidos a niveles políticos similares en Colombia y en el país vecino; por ejemplo, no se podría celebrar un

convenio entre un departamento colombiano y un municipio venezolano sobre el suministro de energía eléctrica.

Se aconseja cierta prudencia en la utilización de los instrumentos fiscales que la ley prevé. Tanto la reducción del impuesto al consumo de licores, cervezas y demás bebidas de producción nacional como el gravar con la estampilla prodesarrollo fronterizo algunas categorías de bienes, implican una discriminación a costa de los productos extranjeros. Fuera de no ser una señal positiva para la cooperación internacional, podría llevar a demandas a nivel internacional con base en los acuerdos comerciales existentes, tal como sucede en la actualidad con el ejercicio del monopolio de licores frente a las disposiciones de la comunidad andina. Esto podría cambiar si en realidad se tiene en cuenta el artículo 52 de la misma Ley 191 de 1995, que establece que las disposiciones contenidas en ella se aplicarán "sin perjuicio del cumplimiento de los tratados internacionales vigentes suscritos por Colombia".

Finalmente, sería interesante tratar de vincular más a diferentes órganos supranacionales, como las Naciones Unidas o el BID, al propósito de desarrollar las zonas de frontera. Estas entidades han mostrado gran interés en el tema en la región asiática y son, por supuesto, movilizados importantes de recursos.

Adicionalmente, valdría la pena efectuar un análisis económico de la ejecución presupuestal de los recursos que las leyes han destinado para programas y proyectos en las zonas de frontera.

## BIBLIOGRAFÍA

CALDAS, T.L. (1994), "¿Nace el primer Estado-región de América Latina?", *Ciencia Política*, N° 36, págs. 13-18.

Constitución Política de Colombia (1991), Santa Fe de Bogotá.

CUYVERS, L., DE LOMBAERDE, P. Y VAN DEN BULCKE, D. (1997), "Subregionale economische samenwerking en integratie: Groeicirkels en groeidriehoeken in de ASEAN-regio", *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, vol. 51, N° 1, págs 109-138.

DE LOMBAERDE, P. (1998a), "Integración internacional: un marco conceptual y teórico", En: Jaramillo, M., De Lombaerde, P., Carvajal, L. y cols., *Integración Internacional. Enfoques económico, político y jurídico*, Universidad Sergio Arboleda, Santa Fe de Bogotá, págs. 245-263.

DE LOMBAERDE, P. (1998b), *Experiencia de la integración económica en el Asia Pacífico y perspectivas para la integración traspacífica*, documento de trabajo, proyecto de investigación "Colombia y el Pacífico. Perspectivas para el ingreso de Colombia a APEC", Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Santa Fe de Bogotá.

- DNP (1995), *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994-1998*, Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República, Santa Fe de Bogotá.
- FRANCO, A. Y ROBLES, F. (1998), "Integración: un marco teórico", En: Jaramillo, M., De Lombaerde, P., Carvajal, L. y cols., *Integración internacional. Enfoques económico, político y jurídico*, Universidad Sergio Arboleda, Santa Fe de Bogotá, págs. 229-243.
- LIZARAZO OCAMPO, A.J. Y TORRADO TORRADO, H.A. (1997), *Régimen Jurídico de las zonas de frontera*, Instituto de Estudios Internacionales y Asuntos Fronterizos Luis Carlos Galán, Universidad Libre, Cúcuta.
- LIZARAZO RODRÍGUEZ, C.L. Y DE LOMBAERDE, P. (1996), "Los ingresos tributarios propios y la autonomía fiscal de los departamentos en Colombia: algunas propuestas hacia el futuro", *Revista Javeriana*, vol. 126, Nº 625, págs. 313-326.
- NAYA, S.F. Y EGGLESTON LEE, K. (1996), "The Characteristics of Asia-Pacific Growth Triangles", *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 1, Nº 1, págs. 123-129.