



El futuro  
es de todos

Cancillería  
de Colombia

**S-DISTD-20-016579**

Bogotá, D.C., 18 de Agosto de 2020

Doctora

**OLGA LUCIA GRAJALES GRAJALES**

**Secretaria**

**Cámara de Representantes**

Comisión Segunda

Ciudad

Asunto: Proposición 002 de 29 julio 2020, citación Audiencia Pública.

Respetada Señora Secretaria:

En atención al cuestionario adjunto a la Proposición 002 del 29 de julio de 2020 remitida a este Ministerio por medio de correo electrónico el pasado 13 de agosto en atención al Proyecto de Ley y acciones desarrolladas en regiones de frontera, me permito dar traslado a las correspondientes respuestas al Ministerio de Relaciones Exteriores, en los siguientes términos:

### **Cuestionario Ministerio de Relaciones Exteriores.**

1. ¿Cuáles oportunidades y aspectos principales en materia, política, económica y social abarcan el Proyecto de Ley en beneficio de los territorios fronterizos?

R./ En primer lugar, es necesario mencionar que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha ejercido una función de articulación en el proceso de concertación del Proyecto de Ley de Fronteras, facilitando la aproximación entre las entidades del nivel nacional y los equipos técnicos de los Representantes Ponentes. Para ello, desde la aprobación de la ponencia para primer debate, se han realizado 19 reuniones virtuales, convocando a 21 entidades nacionales, con las Unidades de Trabajo Legislativo de los Representantes Ponentes del Proyecto de Ley. Como todos los procesos de concertación, se han obtenido resultados importantes en algunos artículos, quedando aún pendiente la realización de consultas o reuniones sectoriales de alto nivel, en temas puntuales del articulado incluidos en la Ponencia para Segundo Debate, que son de manejo y definición exclusiva y directa de cada una de las entidades competentes y en los que el Ministerio de Relaciones Exteriores sólo actúa como facilitador.

En ese sentido, el Proyecto de Ley, en su proceso de concertación, busca fomentar el desarrollo de estos territorios; mejorar su articulación con las entidades del orden nacional y territorial, y fortalecer las organizaciones ubicadas en los mismos. Esto con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las fronteras con respecto al resto del territorio nacional, disminuyendo las brechas de desarrollo existentes, mediante el robustecimiento del marco normativo en materia de desarrollo e integración fronteriza, para que esté acorde con la realidad y las necesidades actuales de estos territorios.

El segundo capítulo del proyecto, relativo a régimen económico en frontera, establece la ampliación del régimen especial aduanero para beneficiar a los

**Calle 10 No 5 - 51 Palacio de San Carlos**

Dirección correspondencia Carrera 5 No 9 - 03 Edificio Marco Fidel Suárez  
PBX 3814000 - Fax 3814747

[www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co) - [contactenos@cancilleria.gov.co](mailto:contactenos@cancilleria.gov.co)

Bogotá D.C., Colombia Sur América



CO-SC-CER221917



municipios y áreas no municipalizadas fronterizas, declarados como zonas de frontera. En lo relativo al comercio transfronterizo, de vital importancia para nuestro desarrollo económico y la profundización de la integración regional, se buscan medidas para facilitar el comercio transfronterizo en zonas de frontera en condiciones tributarias y aduaneras favorables y diferenciadas.

Asimismo, permitiría fijar 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.

Por otro lado, esta iniciativa buscará fomentar, aparte del adecuado acceso, la legalidad en el consumo de combustibles en zonas fronterizas, a través de un régimen de comercialización especial y programas de reconversión socio laborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de las normas.

En lo que se refiere a medidas para el fortalecimiento institucional, en el capítulo tercero del Proyecto de Ley se establece el compromiso de determinar, vía decreto, el procedimiento para que los municipios y áreas no municipalizadas fronterizas de los departamentos puedan solicitar su declaratoria como zonas de frontera.

Asimismo, se facultaría a las Entidades Territoriales y al Gobierno Nacional para que puedan disponer, en la parte estratégica de sus respectivos planes de desarrollo, de un capítulo sobre desarrollo e integración fronteriza.

Adicionalmente, surge el compromiso para el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales de registrar los proyectos de inversión relativos a los componentes de desarrollo e integración fronteriza en el Banco Único de Proyectos, en aras de garantizar la asignación eficiente de recursos y el fortalecimiento de su programación integral.

Se genera la posibilidad para las entidades del Gobierno de establecer Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, cuya inversión y gastos de funcionamiento seguirán los lineamientos de política pública formulada por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Igualmente, se definen los criterios que las Entidades Territoriales Fronterizas deberán cumplir para conformar esquemas de asociatividad fronteriza, en línea con lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011, para lo cual se realiza la identificación de los hechos que servirán de base para su constitución.

Se establece que se reglamentarán vía decreto los procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos. Igualmente, faculta a los procesos asociativos, que culminen en alianzas, para acceder a recursos de la cooperación internacional y fondos de desarrollo fronterizo.

Finalmente, posibilita la declaración de Zonas Especiales de Intervención Fronteriza, en situaciones de fuerza mayor, debidamente acreditadas, con el fin de que se adopten medidas diferenciales y focalizadas en los territorios fronterizos para salvaguardar los derechos fundamentales de los habitantes de las zonas de frontera. En este sentido regula las causales que servirían de fundamento para la mencionada declaratoria y enuncia algunas de las medidas que podrían aplicarse en estos eventos.

**2. ¿Que incluye el actual proyecto de hoy que antes no estaba contemplado en ningún contenido legislativo?**

R./ Se debe considerar que el Proyecto de Ley es la sumatoria de esfuerzos entre el nivel ejecutivo y el legislativo y que varios de estos artículos aún están en proceso de concertación con las entidades nacionales correspondientes, cuyo resultado no depende de la Cancillería. A partir de ahí, nos permitimos indicar los siguientes elementos:

**En materia de Fortalecimiento Institucional:**

Establece mecanismos de planeación e inversión pública que permitan hacer dicho seguimiento a nivel territorial por parte de las autoridades del orden nacional y territorial en zonas de frontera. Por lo tanto, propone la creación de los componentes de desarrollo e integración fronteriza en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, como un enfoque de política pública diferencial para las fronteras; así como los planes estratégicos de desarrollo e integración fronteriza en los ministerios y demás entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional.

Actualmente, no existe una categoría especial de proyectos que permitan hacer seguimiento a aquellos que impulsen de manera estratégica el desarrollo y la integración fronteriza. Por lo tanto, se propone la inscripción de estos proyectos en el Banco Único de Proyectos. Es decir, que las entidades territoriales y nacionales podrán inscribir proyectos en dicho banco.

**En materia de Régimen Económico Especial:**

Ante las nuevas realidades sociales y económicas que enfrentan las zonas fronterizas, el Proyecto de Ley plantea que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la DIAN evalúen la posibilidad de ampliar el Régimen Especial Aduanero para ampliar la regulación vigente y/o las zonas de aplicación para beneficiar otros municipios y áreas no municipalizadas de frontera, de acuerdo con sus necesidades actuales.

Con el fin de formalizar los corredores logísticos de aprovisionamiento y abastecimiento de las comunidades que habitan zonas de frontera, propone definir los mecanismos para facilitar el comercio transfronterizo de productos básicos.

Con el fin de mantener el suministro y aprovisionamiento de combustibles, energía y gas y mitigar los impactos de las actividades de contrabando de combustible en zonas de frontera, propone garantizar la continuidad del suministro de combustibles líquidos a través de esquemas de solidaridad, subsidios y exenciones de carácter tributario y reitera la política de suministros y precios de combustible en las zonas de frontera, dada su altísima sensibilidad social.

Con el fin de aportar a la competitividad nacional y fortalecer el comercio internacional y control migratorio, el Proyecto de Ley propone contar con un modelo integrado de gestión de los pasos fronterizos y un mejoramiento de su infraestructura física.

**3. ¿Cuáles son las principales atribuciones y responsabilidades que al Ministerio le corresponden con el presente Proyecto de Ley?**

R./ Desde el inicio de este proceso el Ministerio de Relaciones Exteriores ha actuado como articulador de las entidades del Gobierno Nacional y los Honorables Representantes, a fin de elaborar un borrador de texto consensuado entre las entidades nacionales y los Representantes Ponentes.

Adicionalmente, el articulado del Proyecto establece diversas responsabilidades para el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de coordinación de procesos y reglamentación de disposiciones entre las que se encuentran:

- Apoyo y asesoría a las entidades del Gobierno Nacional y la Entidades Territoriales en materia de formulación del capítulo sobre “*componentes de desarrollo e Integración fronteriza*” en sus planes de desarrollo; así como en lo que respecta a los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, para las entidades que resuelvan adoptarlos.
- La expedición, en conjunto con otras entidades, de la normativa específica para: la conformación de procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos, y el funcionamiento y operación de los esquemas asociativos.
- En los pasos o cruces fronterizos, el Ministerio de Relaciones Exteriores prestará sus buenos oficios para: la habilitación del respectivo paso o cruce de frontera de común acuerdo con el país vecino; la concertación con las autoridades homólogas del país vecino, que permita definir los modelos integrados de control migratorio, aduanero, epidemiológico, sanitario, fitosanitario y zoonosanitario; y servir de canal de comunicación entre las entidades de control de Colombia y el país vecino en los CENAF.

#### **4. ¿Cuáles serán los lineamientos que establecerá la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza en pro del fortalecimiento de los territorios fronterizos?**

R./ Le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores presidir la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, en atención al mandato contenido en el Decreto 1030 de 2014, que la establece como una instancia de coordinación y articulación de los procesos de planificación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, encaminados al desarrollo de las fronteras del país.

En ese sentido, se avanzó en la coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, que actúa como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial, a efectos de programar durante el segundo semestre, dentro de las limitaciones de movilidad impuestas por la pandemia, reuniones virtuales de las Comisiones Regionales para el Desarrollo Fronterizo.

Las Comisiones Regionales constituyen el escenario de contacto e interlocución con los territorios de frontera y de ellas se espera obtener líneas de trabajo concretas, tanto para enriquecer la gestión de la Comisión Intersectorial, como para los diferentes mecanismos binacionales que tenemos con los países vecinos.

Es el interés de este Ministerio programar una reunión de la Comisión Intersectorial entre los meses de septiembre y octubre, tan pronto las agendas de los altos delegados lo permitan. En la medida que las definiciones de la Comisión surgen del análisis y debate interinstitucional, se coordinará con el Departamento Nacional de Planeación una agenda en la que uno de los temas importantes a considerar será el avance del Proyecto de Ley.

#### **5. ¿Cuáles son los principales retos y dificultades a los que se enfrenta el Ministerio de Relaciones Exteriores con relación a la desigualdad y falta de oportunidades en los territorios fronterizos?**

R./ Los principales retos para la Cancillería respecto de sus responsabilidades alrededor de la promoción del desarrollo y la integración fronteriza atañen

principalmente a la responsabilidad que implica para un Ministerio no ejecutor, que tiene como función principal la orientación y ejecución de la Política Exterior del país, tener a su cargo la definición de estrategias de desarrollo para los 13 departamentos de frontera, sin contar con los recursos ni las capacidades para cumplir esa importante misión.

En ese sentido, los principales retos y dificultades que enfrenta el Ministerio de Relaciones Exteriores son:

- El desarrollo y la integración fronteriza deben ser entendidas como responsabilidades de Estado, que no competen únicamente a un Ministerio que no es ejecutor y cuya función principal es la formulación y ejecución de la Política Exterior.
- Tener bajo su responsabilidad la promoción del desarrollo fronterizo de 13 departamentos con sólo 3.660 millones, que fue el presupuesto asignado para la vigencia correspondiente al año 2020.
- Consolidar una articulación interinstitucional entre el Gobierno nacional y los gobiernos departamentales y locales fronterizos, insistiendo en la importancia de hacer presencia integral del Estado en estos territorios, con la participación de cada entidad desde las funciones que le corresponden.
- Continuar fortaleciendo los mecanismos de integración fronteriza binacional con los países vecinos, tema este sí, de completa relación con la misionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**6. ¿En qué medida –como lo plantea el párrafo 1 Artículo 1° del Proyecto de Ley- se podría iniciar un proceso de concertación de políticas públicas entre el Gobierno Nacional con los diferentes sectores sociales fronterizos – incluidos los consejos territoriales de planeación- para el desarrollo de los fines de esta iniciativa legislativa?**

R./ La Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza dispone de una instancia de apoyo denominada Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras (en adelante "CRDF"), integrada por las mismas entidades que conforman la Comisión Intersectorial, la cual está encargada de la planificación del desarrollo regional en las zonas de frontera, a través de la identificación de las necesidades y problemáticas que afectan la vida y el desarrollo de sus comunidades.

Para el cumplimiento de su propósito, las CRDF sesionan en el territorio anualmente con la participación de invitados del sector público y privado, la academia, representantes de la sociedad civil y autoridades étnicas, entre otros. Conforme a lo expuesto, disponemos de una instancia que facilitaría la implementación de lo establecido en el párrafo 1 del artículo 1° del Proyecto de Ley, la cual podría, eventualmente, ser ajustada de acuerdo con el alcance y nivel de participación establecidos en la mencionada disposición.

**7. En ese orden de ideas, ¿cuál sería la posición de la Cancillería sobre la formulación, implementación y evaluación de una política pública sobre el fenómeno de migración en zonas de frontera, con la activa participación de los actores sociales de cada uno de estos departamentos?**

R./ Sobre el particular, debemos informar que actualmente cursa en el Senado el Proyecto de Ley Número 01 de 2019 Senado "*por medio del cual se crea un marco legal para una política migratoria integral y de largo plazo*", acumulado con el Proyecto de Ley Número 36 de 2019 Senado "*por medio de la cual se establece la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano*", la cual busca articular y fortalecer los mecanismos de política pública para la atención del fenómeno

migratorio, tanto de manera general cómo en las zonas de frontera, con una orientación que no se concentra únicamente en la actual crisis migratoria sino en la conformación de un marco que se ajuste a la realidad del país para los próximos años.

En ese sentido, en el texto propuesto para segundo debate, el Proyecto presenta en su Artículo 5°, Numeral 4 la “Gobernanza y coordinación entre las entidades del orden nacional y territorial” como un eje en la formulación, implementación y ejecución de la Política Integral Migratoria. Igualmente, el Artículo 8° indica que *“Los órganos o instancias de coordinación interinstitucional del nivel nacional y territorial, así como el Sistema Nacional de Migraciones – SNM, acompañarán al Gobierno Nacional en el diseño y ejecución de políticas públicas, planes, programas, proyectos, estrategias y otras acciones encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con la población migrante”*, lo cual es consecuente con el Artículo 43°, el cual postula que *“[...] el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá fortalecer la gestión interinstitucional con los entes territoriales de los departamentos con mayor experiencia migratoria”* con el fin de establecer canales de comunicación.

#### **8. ¿Cuándo sería construido el SENAF (Sic)?**

R./ Entendemos que la pregunta hace referencia al paso fronterizo en San Miguel, Putumayo, donde en la actualidad existe compromiso con la República del Ecuador en torno al funcionamiento de un Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF), que está ubicado dentro de territorio ecuatoriano y en el cual hacen presencia funcionarios de nuestras entidades de control.

En la actualidad se avanza con las autoridades de control migratorio, aduanero, fito y zoo sanitario competentes, en la evaluación de la eficiencia de dichos controles y la orientación de acciones para mejorarlos.

En tal sentido, el Ministerio de relaciones Exteriores no conoce que exista una decisión tomada por parte de las autoridades de control en el sentido de cambiar del modelo de Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) existente, a uno de Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF).

No obstante, se evidencia la necesidad de fortalecer el ejercicio de control tanto en términos de seguridad, como en los procesos de paso de bienes, personas y mercancías, en el lado colombiano del Puente Internacional, donde sólo hace presencia la Policía Nacional.

Finalmente, es importante señalar que no es competencia de esta cartera la definición de la operación, implementación, ni construcción de CENAF o CEBAF. Nuestro papel está orientado a coordinar y facilitar entre nuestras entidades de control y las autoridades correspondientes del país vecino, los acuerdos a que haya lugar, exclusivamente en el caso del establecimiento de nuevos CEBAF.

#### **9. ¿Qué posibilidad hay de ampliar el horario para el paso de la frontera, por el momento funciona solo 12 horas?**

R./ En relación con este punto y bajo el entendido de que la consulta hace referencia al paso de frontera de San Miguel (Putumayo), es preciso tener en cuenta que el *Acuerdo para la creación y funcionamiento del Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) de San Miguel entre Ecuador y Colombia* dispone en su numeral 11 que: *“[...] el paso de frontera estará habilitado inicialmente de lunes a domingo de 06H00 a 18H00 y se ampliará por decisión de la Junta consultiva previo análisis de la necesidad y niveles de seguridad [...]” (Sic).*

Por consiguiente, corresponde a la mencionada Junta Consultiva, conformada por las entidades con presencia en el CEBAF, evaluar la posibilidad de realizar la ampliación del horario de habilitación del paso de frontera de San Miguel. En este orden de ideas, este Ministerio ofrece a los Honorables Representantes prestar sus buenos oficios para dar traslado de la solicitud de ampliación del horario de funcionamiento del CEBAF a esa instancia de administración.

**10 ¿Cuándo se construirá una Zona Franca en el Departamento del Putumayo?**

R./ De conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto 2147 de 2016, corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la declaratoria de la existencia de zonas francas. Por consiguiente, omitimos pronunciarnos sobre este particular por carecer de competencias.

**11. ¿Cuál es el artículo de este Proyecto de Ley, que propende por la protección de los pasos fronterizos y garantiza una vigilancia especial para el tráfico de migrantes que está en auge, sobre todo la frontera con Panamá?**

R./ No existe disposición específica en el proyecto que pretenda regular lo relativo a vigilancia especial del tráfico de migrantes. Sin perjuicio de lo anterior, el Proyecto de Ley contempla todo un capítulo (IV) destinado a regular de manera integral lo relativo a los pasos o cruces fronterizos. A tal efecto contiene disposiciones tendientes a determinar el procedimiento para la habilitación de un paso o cruce (artículo 23°); la reglamentación de un el Modelo Nacional de Gestión Integrada y Coordinada de Controles y Servicios en pasos o cruces de Frontera (artículo 24°); la construcción de la infraestructura de transporte y la infraestructura física de los CENAF- CEBAF (artículo 25°); la adecuación y dotación de los CENAF-CEBAF (artículo 26°) y los gastos de administración y mantenimiento de los CENAF-CEBAF (artículo 27°).

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que el tema ha sido objeto de acciones de coordinación interinstitucional, en las que participa Cancillería, que incluyen esfuerzos de nuestras fuerzas militares y de policía, que han construido bases o puestos de control en Alto Limón, La Unión y en el Hito Camino La Miel, los cuales se complementan con la acción desplegada por Migración Colombia, a través del puesto ubicado en Capurganá y del control marítimo ejercido por la Armada Nacional.

Aprovecho esta oportunidad para reiterar a la Honorable Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el compromiso del Ministerio de Relaciones exteriores para trabajar a favor de los territorios fronterizos de nuestro país.

Cordialmente,

**RICARDO ALFREDO MONTENEGRO CORAL**

Director de Soberanía Territorial encargado de las funciones del despacho del Director para el Desarrollo y la Integración Fronteriza

Anexos: SIN ANEXOS.

Copia(s) Electronica(s): ""/.

Copia(s) Física(s): .

DIEGO ARMANDO AGUIRRE / RICARDO ALFREDO MONTENEGRO CORAL /

PSerieDocumentalSubserie