



Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2023

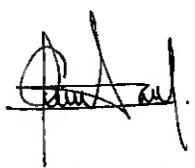
Señor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes

REF: Radicación de proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: **"Por medio del cual se amplía el alcance de la Ley 2135 de 2021"**, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.

Atentamente,


ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico


ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara por Putumayo
Pacto Histórico


DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico


HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico


ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República de Colombia
Pacto Histórico - PDA


POLIVIO LEANDRO ROSALES
Senador de la República de Colombia
AICO



PROYECTO DE LEY N° _____ de 2023 CÁMARA

"Por medio del cual se amplía el alcance de la Ley 2135 de 2021".

El Congreso de Colombia,

DECRETA

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. Objeto de la Ley. El objeto de la presente ley es ampliar el alcance de la Ley 2135 de 2021 ante escenarios de declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social o Ecológica, calamidad pública, circunstancias que deriven en impactos económicos negativos o afectaciones por aislamiento en zonas de frontera, con la finalidad de garantizar parámetros legales y reglamentarios que permitan aprovechar las condiciones geoestratégicas de frontera y ofrecer beneficios que permitan solucionar de manera temporal las eventuales afectaciones y resarcir el daño económico y social producido por las mismas.

ARTÍCULO 2. Definiciones. En el marco de la presente ley se tendrán en cuenta las definiciones consagradas en el artículo 2 de la Ley 2135 de 2021 y el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012.

ARTÍCULO 3. Ámbito de Aplicación. La presente ley se aplicará en los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas declaradas como zonas de frontera, según corresponda.

La presente ley aplicará también en los territorios insulares colombianos, marinos, fluviales y los ecosistemas de áreas protegidas y de riesgo en zonas de frontera, en cuanto sus disposiciones no contraríen la normativa específica vigente expedida en relación con los mismos.

CAPÍTULO II.

RÉGIMEN ECONÓMICO DE FRONTERA.

ARTÍCULO 4. Modificar el artículo 4 de la Ley 2135 de 2021 de la siguiente manera:

DEL RÉGIMEN ADUANERO ESPECIAL. Dentro del término de los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales evaluarán

conjuntamente con las demás entidades nacionales competentes, la posibilidad de establecer nuevas zonas de Régimen Especial Aduanero para beneficiar a los municipios y áreas no municipalizadas fronterizas, declarados como Zonas de Frontera, tomando en cuenta y ponderando el criterio de sostenibilidad fiscal del Estado con la libertad económica y el desarrollo social de los habitantes y las zonas de frontera. El establecimiento de nuevas zonas de Régimen Aduanero Especial se tramitará de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y la Ley.

PARÁGRAFO. En los demás asuntos de que tratan las disposiciones de esta ley, quedan exceptuados los regímenes especiales previstos en la Ley 223 de 1995 y la Ley 915 de 2004, y las normas aduaneras previstas para las zonas de régimen especial establecidas en el Decreto 1165 de 2019, o en las normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o reemplacen.

PARÁGRAFO 2. En el marco del establecimiento de nuevas zonas de Régimen Especial Aduanero ante la declaratoria de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento en zonas fronterizas el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales evaluarán la adopción de medidas en el marco del régimen aduanero con la finalidad de evitar el desabastecimiento principalmente en lo relacionado con alimentos, insumos agropecuarios, insumos de salud, transferencia tecnológica, combustible e insumos para la construcción entre otros a fin de minimizar el riesgo producido por la afectación y reactivar la actividad económica y social de la zona fronteriza afectada.

ARTÍCULO 5.- Modificar el artículo 5 de la Ley 2135 de 2021 de la siguiente manera:

COMERCIO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y demás entidades nacionales competentes, definirán los mecanismos para facilitar el comercio transfronterizo que puede ser objeto de comercio en las zonas de frontera de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá establecer los criterios para la formalización de corredores logísticos de aprovisionamiento y abastecimiento en aquellas zonas que por su ubicación geográfica y los ciclos climáticos ameriten este tratamiento especial.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y demás entidades del orden nacional competentes deberán establecer un plan al interior de cada entidad con la finalidad de operar de manera inmediata y coordinada cuando se produzca una afectación relevante en el comercio

transfronterizo a raíz de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social o Ecológica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de regiones fronterizas, buscando adoptar las medidas administrativas necesarias para evitar el desabastecimiento de alimentos, insumos agropecuarios, insumos de salud, transferencia tecnológica, combustible e insumos para la construcción, entre otros, para la región fronteriza afectada a fin de minimizar el riesgo producido por la afectación y reactivar la actividad económica y social.

ARTÍCULO 6. Modificar el artículo 6 de la Ley 2135 de 2021 de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS EN ZONAS DE FRONTERA. En los municipios declarados como zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y de biocombustibles y sus mezclas, los cuales podrán tener un régimen de comercialización especial, con el objetivo de fomentar la legalidad en las actividades de la cadena de distribución, al adoptar mecanismos ejecutivos o regulatorios, temporales o permanentes idóneos, con el objetivo de darle continuidad al abastecimiento de combustibles.

En desarrollo de esta función, el Ministerio de Minas y Energía, se encargará de la distribución de combustibles en los territorios determinados, bien sea importando combustible o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia o determinando el número y tipo de agentes que por municipio deben operar prestando el servicio, en virtud de la facultad prevista en el artículo 2o de la Ley 26 de 1989. Para el desarrollo de esta función podrá reasignar o redistribuir los volúmenes en un mismo municipio o diferentes municipios cercanos y reconocidos como zonas de frontera, establecer condiciones de autorización y operación de los agentes, cuando las condiciones sociales, económicas y/o de orden público así lo ameriten, y en las condiciones que el Gobierno nacional en cabeza de dicho Ministerio establezca.

El régimen de precios aplicable del volumen máximo de combustibles derivados del petróleo a distribuir, con beneficios económicos y tributarios será establecido por el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o la entidad delegada. Así mismo, podrán señalar esquemas regulatorios y tarifarios que permitan el desarrollo de lo establecido en el presente artículo.

El combustible con beneficios económicos y tributarios se asignará en primer lugar a los municipios declarados como zonas de frontera y luego se entregará a las estaciones de servicio ubicadas en estos, para ser distribuido al parque automotor en la forma establecida en las disposiciones vigentes. El combustible distribuido a grandes consumidores en Zonas de Frontera no gozará de las exenciones o beneficios económicos a los que se refiere el inciso

primero del presente artículo. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social o Ecológica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de regiones fronterizas estos municipios afectados tendrán prioridad en la distribución de combustible con beneficios económicos y tributarios frente a los demás municipios declarados como zonas de frontera.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos, o quien haga sus veces, tendrá a su cargo con la debida recuperación de los costos, la regulación y coordinación de las actividades de distribución de combustibles, el fortalecimiento de los sistemas de información y control de combustibles líquidos y gas combustible que se distribuyan en estos municipios, para lo cual establecerá planes de abastecimiento, mecanismos de control, actividades o proyectos de fomento de la legalidad y monitoreo a la distribución de combustibles en las regiones fronterizas.

En el mismo sentido, podrán señalar, en coordinación con las entidades de control respectivas, limitaciones objetivas a la entrada de nuevas estaciones de servicio bajo el concepto de saturación de mercado y/o en casos que puedan fomentar el uso de combustibles en actividades ilícitas (cultivos de uso ilícitos, minería ilegal, suministro de insumos a la producción y transporte de narcóticos, entre otros).

PARÁGRAFO 2. El Gobierno nacional, a través de la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, regulará lo relativo al desarrollo de los programas de reconversión sociolaborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de las normas legales. A tales efectos, coordinará los acompañamientos del caso con la Fuerza Pública, Agencias del Orden Nacional y demás autoridades competentes en contrarrestar la comercialización ilegal de combustibles, además desarrollará implementará y operará los sistemas de información y herramientas tecnológicas que atiendan a estos propósitos. Los recursos para estos efectos se obtendrán del rubro que se señale en la estructura de precios de los combustibles líquidos derivados del petróleo para zonas de frontera. Estos recursos también se podrán destinar en programas de productividad económica, de innovación, prestación de servicios de salud en instituciones públicas y de índole educativa, y en otras actividades que permitan que los habitantes desarrollen actividades económicas en el marco de la legalidad.

Para la misma finalidad y bajo los mismos lineamientos, el Ministerio de Minas y Energía articulará el diseño de los programas de reconversión sociolaboral con los gobiernos departamentales de los municipios de Zonas de Frontera, a fin de extender sus beneficios e implementación a aquellos municipios donde se tenga un mayor grado de priorización.

PARÁGRAFO 3. En los departamentos de frontera, una vez se agote el combustible con beneficios tributarios o económicos, las estaciones de servicio deberán prestar el servicio de distribución minorista de combustibles, de forma continua y oportuna mediante la compra de producto a precio nacional. El Ministerio de Minas y Energía determinará los procedimientos administrativos aplicables a los agentes, cuando no se preste el servicio, de forma continua.

PARÁGRAFO 4o. El Ministerio de Minas y Energía dará continuidad a la aplicación del artículo 55 de la Ley 191 de 1995, modificado por el artículo 9o de la Ley 1118 de 2006 y el artículo 267 de la Ley 1955 de 2019, en relación con la compensación del transporte terrestre de combustibles y de GLP, que se realice hacia el departamento de Nariño.

ARTÍCULO 7. Modificar el artículo 7 de la Ley 2135 de 2021 de la siguiente manera:

VOLÚMENES MÁXIMOS DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS EN ZONAS DE FRONTERA. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía o la entidad delegada, expedirá el acto administrativo que señale las variables, periodicidad y demás parámetros generales con base en los cuales se establecerán los volúmenes máximos de combustibles con beneficios tributarios a distribuir en los municipios considerados como zonas de frontera y entre las estaciones de servicio ubicadas en su jurisdicción. El incremento de volúmenes en dichas zonas deberá contar con previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, en coordinación con las autoridades competentes, garantizará los mecanismos de control y monitoreo a la distribución de combustibles y la destinación de los cupos asignados a los departamentos y municipios considerados zonas de frontera, contemplando las dinámicas territoriales existentes por su condición fronteriza.

Los gobernadores de departamentos fronterizos y alcaldes de municipios considerados como zonas de frontera, con fundamento en cambios en las dinámicas territoriales, debidamente acreditados, podrán solicitar al Ministerio Minas y Energía la evaluación del ajuste de los cupos asignados, previo concepto otorgado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, implementará medidas y programas con relación a la focalización adecuada y progresiva de subsidios. La prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y su control estarán a cargo de la Policía Nacional.

PARÁGRAFO 3. El volumen máximo de combustibles líquidos en las zonas de frontera priorizará a la región fronteriza afectada por cuenta de Emergencias Económica, Social o Ecológica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento. El Ministerio de Minas y Energía junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerán estas condiciones para la mitigación de la crisis al menos por un (1) año.

CAPÍTULO III.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.

ARTÍCULO 8. Modificar el artículo 8 de la Ley 2135 de 2021 de la siguiente manera:

COMPONENTES DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL Y DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES FRONTERIZAS. De conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, los Departamentos Fronterizos y los municipios declarados como zonas de frontera podrán incorporar, en la parte estratégica de sus respectivos planes de desarrollo, todos los lineamientos y demás aspectos necesarios para el desarrollo e integración fronteriza.

Dicha incorporación deberá estar en armonía con los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza definida por el Gobierno nacional a través de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza o la instancia que haga sus veces.

El Gobierno nacional tendrá la potestad de incorporar la temática de integración y desarrollo fronterizo en la parte general del plan nacional de desarrollo, en los términos arriba establecidos.

Las entidades territoriales fronterizas deben incorporar un plan especial de mitigación de los efectos causados por los Estados de Emergencia Económica, Social o Ecológica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento en sus componentes de desarrollo e integración fronteriza coherente con el componente estratégico del respectivo Plan Nacional de Desarrollo y los planes consagrados en la presente ley.

ARTÍCULO 9. Modificar el artículo 12 de la Ley 2135 de 2021 de la siguiente manera:

ARTÍCULO 12. PLANES ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA. Los Ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, de acuerdo con sus competencias, podrán establecer Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, y disponer, si así lo consideran, de los recursos humanos y técnicos necesarios para su diseño,

implementación, evaluación y actualización, en atención a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, formulada por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante el Decreto 1030 de 2014, o la instancia que haga sus veces.

PARÁGRAFO 1. Los mencionados Planes de integración fronteriza deberán estar alineados con los diferentes planes sectoriales, según corresponda.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional deberá tener un Plan Estratégico Intersectorial para atender y mitigar las crisis generadas en razón de Estados de Emergencia Económica, Social o Ecológica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de zonas de frontera en departamentos fronterizos y/o zonas de frontera con la finalidad de garantizar su inmediata ejecución cuando se presente el respectivo hecho. Dicho plan debe ser asesorado, diseñado y coordinado por el Departamento Nacional de Planeación y su ejecución corresponderá de acuerdo a los respectivos Ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, de acuerdo con sus competencias.

ARTÍCULO 10. Modificar el artículo 13 de la Ley 2135 de 2021 de la siguiente manera:

ARTÍCULO 17. DECLARATORIA DE ZONAS ESPECIALES DE INTERVENCIÓN FRONTERIZA. Teniendo en cuenta la brecha socioeconómica existente entre los territorios fronterizos y el resto del territorio nacional, mediante la declaratoria de una zona especial de intervención fronteriza se busca la adopción oportuna de medidas diferenciales para salvaguardar los derechos fundamentales de los habitantes de las zonas de frontera, particularmente el bienestar y calidad de vida, la viabilidad de las empresas, la generación de empleo, la conectividad con el resto del país, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad que pueda verse perjudicada por las medidas unilaterales adoptadas por un Estado limítrofe o la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, debidamente acreditadas.

La declaratoria de zona especial de intervención fronteriza procederá de oficio o a solicitud de los alcaldes de municipios integrantes de las zonas de frontera o de los gobernadores de Departamentos fronterizos y deberá estar debidamente acompañada de los soportes que, a criterio de aquellos, sirvan para justificar su adopción.

La solicitud de declaratoria será dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas entidades procederán a evaluar conjuntamente los soportes allegados y, de considerarlo pertinente, recabarán otras adicionales con miras a establecer, en forma fehaciente, la situación alegada por la entidad solicitante.

La declaratoria de zona especial de intervención fronteriza se hará mediante decreto reglamentario expedido por el Gobierno nacional y tendrá una duración igual a la de las circunstancias que la motivaron, que en cualquier caso no podrá ser superior a noventa (90) días calendario, prorrogables excepcionalmente por un término igual.

Mediante esta medida el Gobierno podrá establecer las medidas diferenciales y focalizadas que estime necesarias para salvaguardar los derechos fundamentales de los habitantes del territorio fronterizo, proteger el tejido empresarial local, la soberanía nacional, el abastecimiento de bienes y servicios necesarios, la prestación de servicios de salud, la seguridad e inocuidad alimentaria, la reducción del contrabando y el derecho a la libertad de empresa entre otros.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán resolver la solicitud de declaratoria dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Cuando la respuesta a la solicitud sea negativa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito público deberán motivar los criterios o circunstancias de la decisión.

Cuando la respuesta a la solicitud sea positiva, el Gobierno nacional contará con treinta (30) días, posteriores a la respuesta, para expedir el decreto reglamentario por medio del cual se reconoce la zona especial de intervención fronteriza.

PARÁGRAFO 2. La declaratoria de una Zona Especial de Intervención Fronteriza deberá tener en cuenta las condiciones especiales que se deriven de Estado de Emergencias Económica, Social o Ecológica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de zonas de frontera en departamentos fronterizos y/o zonas de frontera, la cual deberá ser reglamentada por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 11. Modificar el artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 de la siguiente manera:

Se consideran circunstancias que ameritan la declaratoria de zona de intervención fronteriza:

1. La escasez de bienes de consumo;
2. La interrupción en la prestación de servicios públicos esenciales;

3. La disminución drástica de los indicadores relacionados con el intercambio transfronterizo, el aumento del desempleo, la disminución del PIB;
4. El aumento ostensible de los flujos migratorios hacia el territorio colombiano;
5. La depreciación o devaluación de la moneda colombiana respecto al dólar;
6. Cualquier circunstancia que distorsione o impacte negativamente los principales indicadores sociales, ambientales y económicos en la frontera.
7. La declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social o Ecológica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de zonas de frontera en departamentos fronterizos y/o zonas de frontera.

Sin perjuicio de las demás que pueda determinar el Gobierno Nacional en caso de coyunturas especiales causadas por situaciones de emergencia económica, social, ecológica o de orden público.

El Gobierno nacional reglamentará el proceso de acreditación de las causales referidas en el presente artículo en un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

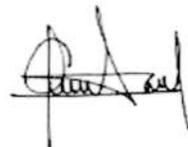
ARTÍCULO 12. De conformidad con la normativa vigente, las eventuales erogaciones que se causen con ocasión de la implementación y ejecución de la presente ley deberán consultar la situación fiscal de la Nación y ajustarse al Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector involucrado, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las normas orgánicas de presupuesto.

ARTÍCULO 13. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación en el Diario Oficial. Se derogan todas aquellas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que sean contrarias o incompatibles con lo establecido en la presente Ley.

De los honorables congresistas



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico



ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara por
Putumayo
Pacto Histórico

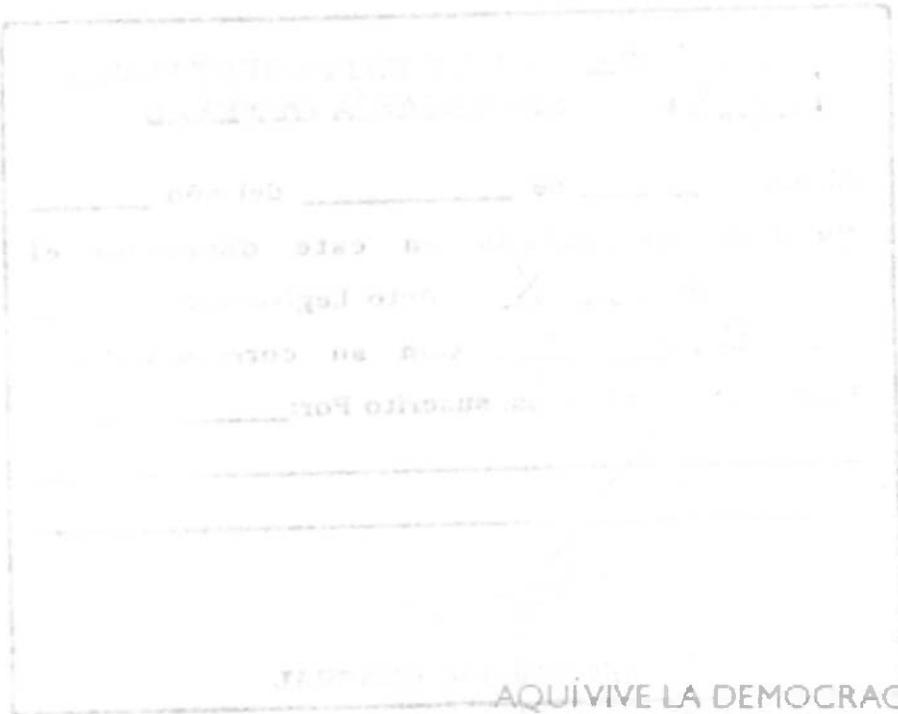


DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por
Antioquia
Pacto Histórico

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

ROBERT DAZA GUEVARA
Senado de la República
Pacto Histórico - PDA

POLIVIO LEANDRO ROSALES
Senador de la República de Colombia
AICO



**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día _____ de _____ del año _____

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo _____

No. 211 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL



PROYECTO DE LEY N° _____ de 2023 CÁMARA

“Por medio del cual se amplía el alcance de la Ley 2135 de 2021”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto de ley.

El objeto del presente proyecto de ley es ampliar el alcance de la Ley 2135 del 2021 con el fin de posibilitar las condiciones necesarias para que el Gobierno Nacional en su conjunto intervenga eventualmente con la mayor celeridad ante escenarios de declaratoria de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de zonas fronterizas y, a su vez, garantizar de manera eficiente y efectiva la actuación del Estado a fin de minimizar las consecuencias negativas tanto en el campo económico y social de estas regiones.

Si bien es cierto la mencionada ley establece unas condiciones que beneficien a las zonas de frontera, dichas condiciones serán susceptibles de un desarrollo de parámetros reglamentarios que permitan aprovechar las condiciones geoestratégicas de frontera y ofrecer beneficios que permitan solucionar de manera temporal las eventuales afectaciones y resarcir el daño económico y social producido por las mismas.

II. Antecedentes del proyecto de ley.

El 9 de enero del 2023 se produce un deslizamiento de tierra generando pérdida de banca en el Km75+250, en el sector del municipio de Rosas, departamento del Cauca. La pérdida de obras de drenaje y ocupación de la banca por más de 10.000 metros cúbicos tiende a aumentar, ya que el movimiento de tierras continúa. Ante esta situación los organismos de socorro y gestión de riesgo evacuaron las familias que se encontraban en las veredas de la zona. El Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) estableció el cierre total de la vía Popayán - Pasto. Así mismo se dispuso que como ruta alterna de vehículos se tome el corredor La Depresión - La Sierra - Rosas.

El Director General del INVÍAS, Juan Alfonso Latorre Uriza, rindió declaraciones ante medios de comunicación, reconociendo la existencia de un deslizamiento de tierra de grandes magnitudes en el sector del municipio de Rosas, afectando a más de 200 familias de la zona y comprometiendo alrededor de 50 hectáreas, tratándose de 8 a 9 millones de metros cúbicos los que afectan la zona. En consecuencia, el Director General de INVÍAS propuso como estrategia de contingencia utilizar una ruta alterna, una vía secundaria de 32 kilómetros que une al municipio de Rosas (Cauca) con el municipio de La Sierra (Cauca) y de la Sierra

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



(Cauca) se retornaría a la vía panamericana, interviniéndose esta vía con la finalidad de evacuar el tráfico de vehículos.

El Ministerio de Minas y Energía emitió un comunicado de prensa el pasado 11 de enero de 2023 a través del cual se informaron al público en general cinco (5) medidas que se adoptarían para atender un escenario de desabastecimiento de combustibles y de gas en el Departamento de Nariño. La primera de ellas fue que a través de la planta de PETRODECOL, ubicada en Tumaco, Nariño, se permitiera disponer de 43 mil barriles de gasolina motor corriente y 30 mil de diésel con la finalidad de que se distribuyan en el departamento de Nariño hasta el 31 de enero de 2023. La segunda medida consistió en abastecer de combustible y gas al departamento de Nariño a través del envío de estos bienes desde la ciudad de Barranquilla hasta el municipio de Tumaco. La tercera medida correspondió al cargue de combustible, GMC y diésel en la ciudad de Neiva, Huila hasta el departamento de Nariño por la vía Mocoa-Pasto. La cuarta medida consistió en la solicitud dirigida al Gobierno del Ecuador con la finalidad de permitir el tránsito de vehículos cisterna desde el 12 de enero de 2023 en la vía Pasto-Tulcán-Lago Agrio-La Hormiga-Mocoa-Neiva-Gualanday, para llevar al Departamento de Nariño 3 mil barriles de combustible. Finalmente, la quinta medida correspondió a la negociación con PETROECUADOR con la finalidad de importar combustible y enviarlo al Departamento de Nariño, cubriendo así la demanda en la región.

Mediante Oficio No. MTOP-DVSTOP-23-21-OF del 13 de enero de 2023, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Ecuador autorizó el paso de vehículos de carga con GLP, carro tanques y tracto camiones que no lograron conectar con la vía panamericana en razón de la situación en el municipio de Rosas, todos ellos vacíos, a través de la frontera ecuatoriana, con el fin de aliviar la situación en Nariño.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto Nacional No. 050 de 2023 a través del cual se ordenó no incrementar las tarifas de peajes a vehículos que transiten en el territorio nacional por las estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y de la Agencia Nacional de Infraestructura, señalando además que los costos que esta situación genere para los concesionarios se asumirán por parte del fondo de contingencias creado para el efecto.

El 22 de enero de 2023 se realizó Consejo de Ministros en el municipio de Ipiales, Nariño, con el fin de evaluar la crisis actual en el departamento de Nariño y definir las acciones para contrarrestar esta problemática que se presenta en el suroccidente del país. Se llegaron a los siguientes compromisos: 1. Construcción inmediata de vías alternativas para transporte liviano y de carga en un plazo máximo de 30 días. 2. Aumentar la cantidad de combustible hacia Nariño, por medio del corredor marítimo y terrestre hasta que cese la crisis. 3. Poner fin a la especulación de precios de combustibles fijando un precio específico de \$8.916 para el galón de gasolina y \$8.296 para el galón de diésel. 4. Compra de cosechas, por parte del Gobierno Nacional, de los productores de Nariño para llevar alimentos a regiones con mayor hambre en el país, contrarrestando la pérdida

millonaria en el sector. 5. 400.000 toneladas de leche serán transformadas en derivados lácteos como queso, yogurt, leche en polvo, etc, estos alimentos serán comprados por el Gobierno Nacional y se dispondrán para programas de hambre a nivel nacional. 6. Un acuerdo para que el Gobierno Nacional pague la totalidad de los fletes de alimentos perecederos, con ningún costo para productores agrarios. 7. Se establecerá un precio límite para la venta de GLP. 8. Estas medidas de corto plazo se evaluarán en el término de 10 días y dependiendo de sus resultados se hará uso de la declaratoria de emergencia nacional. 9. Como medidas a largo plazo se estableció la construcción de la doble calzada Pasto-Popayán. 10. Ampliación del puerto de Tumaco con un dragado de 13 Metros de profundidad para recibir embarcaciones de mayor nivel. 11. Negociaciones para que el puerto de Tumaco se abra a las exportaciones e importaciones de productos y en especial de combustibles. 12. El inicio, por parte del Gobierno Colombiano, de un proceso de agroindustrialización de la producción en Nariño y Sur del Cauca, en función de que los productores sean copropietarios de estas industrias, para la transformación de la leche, papa y otros productos. 13. Estudio, por parte del Ministerio de Minas y Energía, sobre el uso de energía geotérmica debido a la cantidad de volcanes en la región que podrían servir para la exportación de energías limpias.

El 14 de febrero el Gobierno Nacional a través del Alto Consejero para las Regiones, Juan Fernando Velasco, lidera con 25 alcaldes del Departamento de Nariño, una jornada de trabajo para evaluar y realizar seguimiento a la atención de la crisis en el Sur del país, Cauca, Nariño y Putumayo, junto con entidades del orden nacional y local. Se llegaron a las siguientes conclusiones: 1. El Gobierno Nacional sigue decidido en impulsar la inversión de la doble calzada Pasto-Popayán. 2. Se designó un enlace territorial para que se sostenga un diálogo permanente desde el Gobierno Nacional hacia los alcaldes. 3. Se evidenciaron temas claves para el territorio en educación, reforma agraria, vías terciarias. 4. Se revisó la pertinencia de la puesta en marcha de proyectos viables, a través de mesas técnicas con entidades competentes.

El 20 de febrero del 2023 se rehabilitó la vía Depresión-Sierra-Rosas, para el tránsito de transporte pesado de hasta 10 toneladas, habilitando la posibilidad de transporte de mercancías desde y hacia el Departamento de Nariño.

El 6 de marzo se llevó a cabo en la ciudad de Popayán, una mesa de seguimiento de la emergencia de la vía panamericana, con la presencia del INVÍAS, el entonces Alto Consejero para las Regiones Luis Fernando Velasco. En esta oportunidad se informó lo siguiente: 1. Los trabajos de conexión de la vía panamericana avanzaban y se realizaron pruebas de carga que fueron superadas. Se conformaron 2 kilómetros de vía y se instaló un puente semipermanente de 30 metros. 2. Continuaban las obras de mejoramiento y mantenimiento de las vías Popayán-El Tambo-Piedra Sentada y Depresión-La Sierra - Rosas, con el trabajo de maquinaria, operarios y especialistas.

El 14 de enero el Gobernador de Nariño, el Presidente de la Cámara de Comercio de Pasto, Congresistas y el Alcalde de Pasto, solicitaron al Gobierno nacional, obras importantes a incluirse dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la aplicación de medidas temporales para Nariño y Cauca entre ellos la protección y control de precios al productor y al consumidor ante posibles escenarios de especulación de precios, medidas como congelamiento de cuotas en los créditos y no cobro de intereses corrientes para los sectores productivos y económicos afectados por la emergencia

El 24 de enero CAMACOL Nariño envía documento a la Ministra de Vivienda en el que determina que el sector de la construcción le aporta el 18% de los empleos directos a la ciudad de Pasto, es decir 9.054 empleos directos y alrededor de 12.600 indirectos dentro de la cadena del valor de la construcción. Igualmente, solicitó subsidio para los fletes de transporte de materiales e insumos del sector dado que ha existido un incremento entre el 200 y 300% del valor de los materiales que entran por Mocoa y por Tumaco. Adicionalmente se solicitó abrir las importaciones de cemento desde el Ecuador, mientras durara la emergencia, determinando que el precedente jurisprudencial desarrollado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de Naciones a partir del Acuerdo de Cartagena 1969, el cual exige a Colombia la no restricción del comercio para los países miembros. Establecen que el Decreto Nacional No. 2271 de 1991 del Ministerio de Justicia, la Resolución No. 001 del 2015 de la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Circular 37 de 2016 del Ministerio de Comercio Industria y Turismo restringen en forma principal las barreras para poder importar el cemento del Ecuador o cualquier otro país. Se solicitó priorizar y aumentar los desembolsos de subsidios de programas de vivienda para el departamento de Nariño, Igualmente establecer el IVA cero para la compra de materiales e insumos del sector constructor

Con fecha 3 de febrero se emitió correspondencia a la Alta Consejería para las Regiones en la que se solicita al Gobierno Nacional alivios tributarios relacionados con: un calendario especial tributario para Nariño, exención del IVA para el departamento, pronunciamiento de los bancos de primer piso y Bancóldex disminuyendo tasas y permitiendo créditos de líneas especiales, el no cobro de las comisiones que el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías determina cuando respalda créditos de bancos de primer nivel, establecer un subsidio a la nómina, fortalecer mecanismos de alivios para insumos agrícolas e insumos para ganadería que permitan mitigar los impactos del sector agropecuario, congelar el precio de combustibles o gas y transporte de carga y pasajeros, ampliación del cupo para el puerto de Tumaco, que la Unidad de Pago por Captación UPC que el gobierno gira para atender a los usuarios del sector salud sea diferencial para el departamento de Nariño, solicitan también la reglamentación de la Ley 2135 de 2021.

El Comité Unitario Departamental de Paro en Nariño, con fecha 6 de febrero del 2023, solicitó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que se remita la ruta/procedimiento para la adquisición y posterior distribución de las

cosechas a los productores de Nariño e informar la entidad que será encargada de concentrar la información e implementar la misma. Igualmente se solicitó el instrumento diseñado para la identificación de productores del departamento de Nariño interesados en ofertar sus cosechas, así como confirmar los medios de difusión y comunicación elegidos para socializar dicho mecanismo en el territorio

En documento del 13 de febrero del 2023 el mismo Comité Unitario Departamental de Paro en Nariño denuncia que si bien es cierto se estableció una ruta/procedimiento para compras de cosecha las mismas, dejó por fuera a los pequeños productores de municipios, sin considerarse la sobreproducción que se está dando, igualmente dejan por fuera otros productos.

Si bien es cierto en el Plan Nacional de Desarrollo se establecieron importantes obras y acciones encaminadas a mejorar en el largo plazo las condiciones de infraestructura vial del departamento, las consecuencias desfavorables inmediatas ya se han dado.

El 18 de marzo de 2023 el CGIAR¹ publicó una investigación en la cual se muestra cómo, a partir del derrumbe en la vía Panamericana, se ha generado un riesgo en la seguridad alimentaria del país. Ante esta situación, los investigadores de la Alianza Bioversity y el CIAT en el marco de la iniciativa de Políticas y Estrategias Nacionales (NPS) desarrollaron un contexto en el que calcularon el impacto en el abastecimiento de Colombia. Según los datos del Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (SIPSA) del DANE, los municipios que dependen de la vía Panamericana en el municipio de Rosas para abastecer alimentos al resto del país son: Almaguer, La Sierra, Mercaderes, Patía, Rosas, San Sebastián del departamento del Cauca y Pasto, Taminango, San Lorenzo, La Cruz del departamento de Nariño.

Antes del deslizamiento estos municipios abastecían a las ciudades principales e intermedias de Colombia, como Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Neiva, Pereira, Popayán y Sincelejo. En total, se movilizaron alrededor de 65.670 toneladas y 102 tipos de alimentos con destino a estas ciudades. Los alimentos más destacados fueron tubérculos, raíces y plátanos (462.227,3 toneladas), productos procesados (28.227,3 toneladas), frutas (6.811,5 toneladas), verduras y hortalizas (6.603,1 toneladas) y granos y cereales (2.847,1 toneladas).

Estos alimentos son transportados en su mayoría en camiones de dos ejes (63,8% en promedio) y camiones de tres ejes (36,2% en promedio) realizando aproximadamente 133 viajes. Por otro lado, la distancia recorrida de los alimentos desde el municipio de origen al mercado destino (distancia promedio ponderada por volumen movilizad) fue de 449,2 km. Sin embargo, de acuerdo con el análisis

¹ Consorcio de centros de investigación cuya labor es aumentar la seguridad alimentaria, reducir la pobreza rural, mejorar la salud y la nutrición humana y asegurar un manejo sostenible de los recursos naturales.

realizado por los investigadores la distancia promedio ponderada en el primer trimestre de 2023 fue alrededor de los 465,3 kilómetros, es decir, aumentaron 16,1 km. Lo anterior y el deterioro de la infraestructura vial por donde están transitando los camiones han generado incrementos en el tiempo de movilización generando un mayor tonelaje de gases de efecto invernadero de aproximadamente 32,1%.

Los departamentos más afectados por el derrumbe son Valle del Cauca, Nariño y Cauca. Por un lado, estos departamentos no han podido abastecer mercados principales ni recibir suministros, debido a la falta de vías aptas para transportar los alimentos en camiones de 2 y 3 ejes. Por otro lado, la infraestructura vial inadecuada afecta las vías alternas y genera un impacto negativo en la movilización de alimentos. Dado que el suceso ocurrió en enero esta falta de vías suficientes puede impactar la producción agrícola, la distribución de alimentos y, por ende, el sistema alimentario en Colombia. Es esencial que los ministerios y tomadores de decisiones tomen medidas y fortalezcan la infraestructura vial y las políticas de contingencia para prevenir futuras crisis.

En conclusión, desde que ocurrió el deslizamiento en el municipio de Rosas, departamento del Cauca, hasta la actualidad, aún persisten las afectaciones sociales y a la débil economía de los departamentos del suroccidente del país. Si bien es cierto el Gobierno Nacional ha buscado una mayor eficiencia en los procesos de atención, persisten la desarticulación entre dependencias del orden nacional, los retrasos en los procesos administrativos, la ausencia de claridad en la información y no existen adecuados planes, procesos y procedimientos que permitan la urgente ejecución y seguimiento de los mismos. De haberse acudido a un ejercicio expedito de planificación debidamente reglamentado, se dispondrían de soluciones eficaces para las actuales afectaciones en los departamentos del suroccidente colombiano, algunos de ellos contentivos de zonas fronterizas.

Paro del año 2014 se publicó el CONPES 3811 sobre “Política y estrategias para el desarrollo agropecuario del departamento de Nariño” el cual contenía cuatro objetivos y 36 acciones con un costo total de \$ 15,6 billones que no han contribuido de forma clara al desarrollo productivo del departamento.

Crisis de venezolanos en las Zonas de Frontera que llegaron a 1,84 millones de residentes en el país, de los cuales: en Norte de Santander se ubicaron 164.229 personas; La Guajira con 106.749 personas; Cesar con 45.121 personas; Arauca con 33.871 personas y Nariño con 12.108 personas. Aquí se agrava la situación porque no existe la suficiente capacidad productiva para un eventual aprovechamiento de la mano de obra por cuenta de la debilidad en el tejido empresarial de los departamentos mencionados, en cambio, lo que ha ocurrido es que se ha dado un aumento en la Tasa de Desempleo que aun no termina de recuperarse.

Afectación de San Andrés Islas por el paso del huracán Iota hace 3 años y todavía persisten incumplimientos y hechos de posible corrupción en la ejecución de

planes de recuperación, 6 años de la tragedia de Mocoa que persisten sin construcción de viviendas y el municipio continúa en una grave situación de afectación en el campo económico y social.

Otro caso en el cual se requerían medidas inmediatas de intervención como las que contiene el Proyecto de Ley es el de la avalancha fluviotorrencial de Mocoa, Putumayo, ocurrida en la madrugada entre el 31 y el 1 de abril de 2017. Las fuertes precipitaciones generaron una avenida torrencial con desbordamiento y creciente súbita de los ríos Mulato y Sangoyaco, y las quebradas Taruca y Taruquique; evento que generó el fallecimiento de 335 personas, 398 heridos, 77 desaparecidos y más de 22.000 personas damnificadas. Se afectaron 48 barrios del área urbana, más de 1400 viviendas averiadas, además se presentaron graves afectaciones en la infraestructura vial, la prestación de los servicios públicos y sociales básicos.

Así mismo, al menos 49 personas integrantes de comunidades étnicas fallecieron, 7 personas desaparecieron, 2.903 personas de comunidades étnicas fueron damnificadas, para un total de 257 familias afectadas. De la misma forma estas comunidades vieron cómo la infraestructura comunitaria fue destruida y tuvo consecuencia la pérdida de terrenos colectivos. En ese contexto el Gobierno Nacional expidió el Decreto 601 de 2017 declarando la emergencia económica social y ecológica en el municipio de Mocoa con el cual se tomaron medidas transitorias para enfrentar la crisis, las cuales fueron insuficientes.

El análisis anterior permite evidenciar que el marco jurídico actual no ofrece las suficientes herramientas jurídicas que obliguen al Gobierno Nacional a actuar de manera coordinada y expedita frente a escenarios de declaratoria de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de zonas de frontera, las cuales por su situación periférica, no son susceptibles de obtener una oferta institucional y acciones eficaces e inmediatas como consecuencia de los trámites que actualmente implican y, en algunos casos, no determinados como prioritarios, lo que con lleva a agravar la situación de la poblaciones en zonas de frontera.

En febrero de 2023, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo lanzó la Política Nacional de Reindustrialización, la cual busca que la economía transite de un modelo extractivista a una economía del conocimiento, productiva y sostenible, para lo cual estableció una serie de objetivos específicos: cerrar las brechas de productividad en el país; fortalecer los encadenamientos productivos; diversificar y sofisticar la oferta interna y exportable; y, lograr una mayor integración con las economías emergentes de América Latina y el Caribe, Asia y África. Asimismo, estableció una serie de apuestas estratégicas productivas que, entre otras, vincula a los territorios y su tejido empresarial, en el cual se establece que es *“una política para cumplir con el mandato constitucional de la descentralización y se guía por un enfoque de “abajo hacia arriba” y de territorialización. Avanzar en la reindustrialización implica retos en la reconfiguración de la economía nacional, particularmente en los territorios, en donde ocurren las actividades productivas”*. De igual manera *“reconoce como una apuesta estratégica aquellas que vienen de*

los territorios en todos los sectores y subsectores que estén en concordancia con el cumplimiento de los objetivos aquí planteados. Tendrá en cuenta, además, la heterogeneidad geográfica y productiva, el entramado institucional, las capacidades productivas y el potencial exportador de los territorios". Por lo tanto, las Zonas de Frontera juegan un papel fundamental en la implementación de esta política, por su vocación productiva y por el ideal de promover el cierre de brechas productivas desde lo regional, lo cual es una oportunidad bajo este proyecto de Ley.

Todos los hechos anteriores tienen de una u otra manera un impacto sobre una de las variables fundamentales para la economía nacional y es el precio del dólar, el cual durante el último año ha tenido grandes fluctuaciones, en mayor medida, por las condiciones externas, pero que tienen un gran impacto a nivel nacional. Por esta razón es importante tener dentro de las variables económicas la depreciación del peso colombiano por las siguientes afectaciones en los departamentos que se encuentran en las Zonas de Frontera: pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional frente al dólar, principalmente; entrada de dólares a los departamentos en Zonas de Frontera los cuales son cambiados y transan en la economía nacional generando especulación en precios y posibles escenarios de escasez; sin capacidad productiva no existe la suficiente oferta de bienes en los departamentos ya que los centros productivos no se encuentran allí; impacto social al promover actividades productivas en los países vecinos, generando procesos migratorios hacia lo que se denomina 'mejores condiciones de vida' por efecto de la moneda; encarece los precios de bienes que se importan por parte de Colombia; entre otros efectos que se podrían mencionar.

Finalmente, es necesario considerar que Colombia hace parte de la Comunidad Andina de Naciones y, por lo tanto, debe buscarse que las poblaciones en zonas de frontera disfruten de las oportunidades para establecer relaciones con los países miembros de dicha comunidad, no solamente en tiempos de normalidad, también en situaciones de crisis y calamidad en estas zonas de frontera. En escenarios de declaratoria de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento debe ser aprovechado el potencial geoestratégico de las zonas de frontera y, en consecuencia, debe ser reglamentado el actuar de Colombia en sus relaciones con los países limítrofes en estos escenarios, a partir de procesos de planificación, procesos y procedimiento, minimizando las consecuencias adversas que se tienen que vivir por afectaciones de distinto orden.

III. Marco Legal de la Iniciativa.

En Colombia, el tratamiento constitucional y legal de las zonas fronterizas posibilita un desarrollo normativo aún más especializado que comprenda los diversos escenarios necesarios para promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

En el ámbito constitucional, el artículo 285 de la Constitución Política de Colombia establece que además de la división general del territorio, podrán determinarse en la ley otras categorías para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. Asimismo, el artículo 289 de la Constitución dispone que 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. En este sentido el artículo 337 de la Constitución Política estableció la posibilidad de que legalmente se establezca para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas.

En el ámbito legal, se destacan las siguientes normas:

- La Ley 191 de 1995, por la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera. Esta ley establece un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural. En consecuencia se establecen principios, un régimen de cooperación e integración, un régimen económico, medidas en materia educativa, administrativa y se establece la Estampilla Pro-Desarrollo Fronterizo.

- El Decreto Nacional No. 118 de 1992, por el cual se modifica la estructura orgánica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En su artículo 1 se suprimió en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la Consejería Presidencial de Fronteras y, en su lugar, se estableció que las funciones en cabeza de dicha dependencia serán asumidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

- La Ley 1813 de 2016, por medio de la cual se modificó el artículo 49 de la Ley 191 de 1995. Este proyecto modificó el artículo 49 de la Ley 191 de 1995 autorizando a las Asambleas de los departamentos de frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas "Pro desarrollo fronterizo", hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos a precios constantes al año 2016.

- La Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. En consecuencia, este proyecto modificó el primer inciso del artículo 9o de la Ley 1430 de 2010, que modificó el artículo 1o de la Ley 681 de 2001, que modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, estableciendo que en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

- La Ley 2135 de 2021, por la cual se busca fomentar el desarrollo integral y diferenciado de los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no

municipalizadas fronterizas, declarados como zonas de frontera, propiciando desde todas las organizaciones del Estado, con plena articulación entre las entidades del orden central y territorial competentes, tanto el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas como el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias, así como la integración de sus propios territorios y de éstos con el interior del país y con las zonas fronterizas de los países vecinos. Por lo tanto, se establece un régimen económico de frontera, se consagran medidas para el fortalecimiento institucional, se determinan como deberes la habilitación del respectivo paso o cruce de frontera, la ejecución de un Modelo Nacional de Gestión Integrada y Coordinada de Controles y Servicios, la implementación de una caracterización demográfica y socioeconómica y medidas administrativas correspondientes a los Centros Nacionales de Atención en Frontera y Centros Binacionales de Atención en Frontera.

IV. Identificación del problema

Si bien es cierto el Estado colombiano tiene establecido mecanismos de actuación frente a diversos escenarios de crisis, se hace necesario que ante escenarios de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento en las zonas fronterizas se establezcan mecanismos expeditos para establecer vínculos comerciales de apoyo y solidaridad sin mayores barreras administrativas con la finalidad de actuar de manera urgente e inmediata y mitigar los efectos de las afectaciones provocados por los referidos escenarios, los cuales se ven exacerbados por el aislamiento o dificultades de comunicación con el centro del país a los que se ven sometidos las zonas de frontera.

Por lo tanto, resulta necesario que los planes, procesos, procedimientos y acciones se conozcan con antelación y disponga de un marco jurídico más expedito para actuar de manera coordinada y articulada por parte de las diversas entidades estatales. Las actuaciones del Estado colombiano deben buscar en estos casos generar condiciones de aprovechamiento de las condiciones que pueden brindar los países limítrofes a las zonas fronterizas y así minimizar los efectos adversos derivados de eventuales emergencias económicas, calamidades públicas o afectaciones por aislamiento. Igualmente, la ampliación de esta ley permitirá que la Ley 2135 de 2021 sea objeto de una adecuada reglamentación, comprensiva de los escenarios que buscan afrontarse con el presente proyecto de ley.

V. Impacto Fiscal.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, "*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y Transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*", establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

No obstante, debe retomarse lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, en la cual se consideró que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa, ya que el Ministerio de Hacienda, debe fungir como entidad de apoyo considerando su competencia y las herramientas suficientes con las que cuenta para adelantar este tipo de estudios, complementando así las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas:

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-866 de 2010, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha trazado las siguientes subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

<<En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica>>.

Finalmente, en la reciente Sentencia C-520 de 2019 emitida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, se retomaron las siguientes subreglas:

- “(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;*
- (ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;*
- (iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo*

el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.

En consecuencia, debe advertirse que en el presente proyecto de ley no se ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales o beneficios tributarios. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VI. Conflictos de interés

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

A. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

B. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

C. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)*”.

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de los Honorables Congresistas, ya que se trata de un proyecto de ley de carácter general. Sin embargo, salvo mejor criterio podrían valorarse los correspondientes casos en específico en los que se considere que existen conflictos de interés cuando un congresista, dentro de los grados que determina la ley, o alguno de sus financiadores, se encuentre en un escenario de interés directo con la materia objeto del presente proyecto de ley.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que puedan estar incurso.

De los honorables congresistas,



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico



ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara por
Putumayo
Pacto Histórico



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por
Antioquia
Pacto Histórico

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República de Colombia
Pacto Histórico - PDA

POLIVIO LEANDRO ROSALES
Senador de la República de Colombia
AICO

INTERVENCIÓN PARA LA RADICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY QUE AMPLÍA EL ALCANCE DE LA LEY DE FRONTERAS

Si bien nuestro país ha contado históricamente con antecedentes legislativos recientes que han permitido implementar una política de fronteras, entre los que se deben contabilizar la Ley 10 de 1983, el Decreto Nacional No. 3448 de 1983, la Ley 191 de 1995 y la Ley 2135 de 2021, lamentablemente las históricas circunstancias afrontadas por las zonas fronterizas de Colombia, más que evidentes a raíz de los históricos escenarios de aislamiento en los departamentos de Nariño y Putumayo, así como en el oriente colombiano, nos motivaron a radicar este Proyecto de Ley.

Debemos recordar que el 9 de enero de 2023 se produjo un deslizamiento de tierra en el municipio de Rosas, Cauca que ha derivado en graves afectaciones económicas y sociales. Antes del deslizamiento los municipios que dependen de la vía Panamericana para abastecer alimentos al resto del país movilizaban alrededor de 65.670 toneladas y 102 tipos de alimentos con destino a las demás ciudades. Los alimentos más destacados fueron tubérculos, raíces y plátanos (462.227,3 toneladas), productos procesados (28.227,3 toneladas), frutas (6.811,5 toneladas), verduras y hortalizas (6.603,1 toneladas) y granos y cereales (2.847,1 toneladas). La distancia recorrida de los alimentos desde el municipio de origen al mercado destino (distancia promedio ponderada por volumen movilizado) fue de 449,2 km. Sin embargo, de acuerdo con el análisis realizado por los investigadores la distancia promedio ponderada en el primer trimestre de 2023 fue alrededor de los 465,3 kilómetros, es decir, aumentaron 16,1 km. Lo anterior y el deterioro de la infraestructura vial por donde están transitando los camiones han generado incrementos en el tiempo de movilización generando un mayor tonelaje de gases de efecto invernadero de aproximadamente 32,1%.

Otro caso en el cual se requerían medidas inmediatas de intervención como las que contiene el Proyecto de Ley es el de la avalancha fluviotorrencial de Mocoa, Putumayo, ocurrida en la madrugada entre el 31 y el 1 de abril de 2017. Las fuertes precipitaciones generaron una avenida torrencial con desbordamiento y creciente súbita de los ríos Mulato y Sangoyaco, y las quebradas Taruca y Taruquique; evento que generó el fallecimiento de 335 personas, 398 heridos, 77 desaparecidos y más de 22.000 personas damnificadas. Se afectaron 48 barrios del área urbana, más de 1400 viviendas averiadas, además se presentaron graves afectaciones en la infraestructura vial, la prestación de los servicios públicos y sociales básicos.

Así mismo, al menos 49 personas integrantes de comunidades étnicas fallecieron, 7 personas desaparecieron, 2.903 personas de comunidades étnicas fueron damnificadas, para un total de 257 familias afectadas. De la misma forma estas comunidades vieron cómo la infraestructura comunitaria fue destruida y tuvo consecuencia la pérdida de terrenos colectivos. En ese contexto el Gobierno Nacional expidió el Decreto 601 de 2017 declarando la emergencia económica social y ecológica en el municipio de Mocoa con el cual se tomaron medidas transitorias para enfrentar la crisis, las cuales fueron insuficientes.

Consideramos también la crisis migratoria con Venezuela en las Zonas de Frontera, ya que llegaron a 1,84 millones de residentes en el país, de los cuales: en Norte de Santander se ubicaron 164.229 personas; La Guajira con 106.749 personas; Cesar con 45.121 personas; Arauca con 33.871 personas y Nariño con 12.108 personas. Aquí se agrava la situación porque no existe la suficiente capacidad

productiva para un eventual aprovechamiento de la mano de obra por cuenta de la debilidad en el tejido empresarial de los departamentos mencionados, en cambio, lo que ha ocurrido es que se ha dado un aumento en la Tasa de Desempleo que aun no termina de recuperarse.

Hasta la actualidad, aún persisten las afectaciones sociales y la débil economía de los departamentos del suroccidente del país. Si bien es cierto el Gobierno Nacional ha buscado una mayor eficiencia en los procesos de atención, persisten la desarticulación entre dependencias del orden nacional, los retrasos en los procesos administrativos, la ausencia de claridad en la información, nuestras actuales leyes no facilitan lo suficiente aun la creación de planes, procesos y procedimientos que permitan una urgente ejecución y seguimiento. De haberse acudido a un ejercicio expedito de planificación debidamente reglamentado, se dispondrían de soluciones más eficaces para las actuales afectaciones en los departamentos de frontera.

Buscamos evitar con este proyecto de ley ofrecer soluciones a esta clase de problemáticas, como a las futuras dificultades con esta misma naturaleza en las zonas fronterizas de nuestro país.

ABC – PROYECTO DE LEY “POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLÍA EL ALCANCE DE LA LEY 2135 DE 2021”

1. Objeto del proyecto de ley. El objeto del presente proyecto de ley es ampliar el alcance de la Ley 2135 de 2021 ante escenarios de declaratoria de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de zonas de frontera, con la finalidad de aprovechar las condiciones estratégicas de frontera y ofrecer beneficios que permitan solucionar de manera temporal las eventuales afectaciones y resarcir el daño económico y social producido por esta clase de situaciones.

2. Fundamento. Si bien es cierto el Estado colombiano tiene establecido mecanismos de actuación frente a diversos escenarios de crisis, se hace necesario que ante escenarios de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento en las zonas fronterizas se establezcan mecanismos más ágiles para establecer vínculos comerciales de apoyo y solidaridad sin mayores barreras administrativas con la finalidad de actuar de manera urgente e inmediata y mitigar los efectos de las afectaciones provocada, los cuales se ven agravados por el aislamiento o dificultades de comunicación con el centro del país a los que se ven sometidos las zonas de frontera.

3. Contenido del Proyecto de Ley.

3.1. Nuevo de orden de prioridades en la asignación de combustible con beneficios económicos. Se busca con este proyecto de ley que el combustible con beneficios económicos y tributarios se asigne en primer lugar a los municipios afectados a raíz de la declaratoria de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de regiones fronterizas y con posterioridad a los restantes municipios de zonas de frontera para ser distribuido al parque automotor.

Ejemplo

A partir del aislamiento que sufrimos los departamentos fronterizos del suroccidente colombiano a raíz del deslizamiento en Rosas, Cauca, se priorizaría la asignación de combustibles con beneficios económicos a las zonas fronterizas en los departamentos de Nariño y Putumayo respecto de las demás zonas fronterizas en el país, con la finalidad de evitar el incremento de combustible durante estos escenarios.

3.2. Priorización del volumen máximo de combustibles líquidos en las zonas de frontera. Se establecerá que el volumen máximo de combustibles líquidos en las zonas de frontera priorizará a la región fronteriza afectada por cuenta de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento. Por lo tanto, el Ministerio de Minas y Energía junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerán las correspondientes condiciones para la mitigación de la crisis al menos por un (1) año.

Ejemplo

Ante escenarios de calamidad pública, por ejemplo causados por emergencias climáticas, en las que se tienen necesidades especiales que requiere el transporte de bienes y movilización de maquinaria, se priorizaría a las zonas fronterizas en los departamentos de Nariño y Putumayo respecto de las demás zonas fronterizas en el país en la determinación de volúmenes máximos de combustibles líquidos, como la gasolina o el DIESEL.

3.3. Plan especial de mitigación para las zonas de frontera. Con el presente proyecto de ley el Gobierno Nacional, se busca que las entidades territoriales fronterizas deben incorporar un plan especial de mitigación de los efectos causados por emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento en sus componentes de desarrollo e integración fronteriza coherente con el componente estratégico del respectivo Plan Nacional de Desarrollo y los planes consagrados en la Ley 2135 de 2021.

Ejemplo

Frente a la declaración de una emergencia económica, social y ambiental, las gobernaciones y alcaldías se encontrarían obligadas a formular e implementar planes especiales de mitigación, acordes al Plan Nacional de Desarrollo, que permitan trazar planificadamente acciones concretar para afrontar estos escenarios.

3.4. Se amplían las circunstancias que ameritan la declaratoria de zona de intervención fronteriza. Se adiciona en el presente proyecto de ley a la emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de zonas de frontera en departamentos fronterizos y/o zonas de frontera, así como la depreciación o devaluación de la moneda colombiana frente al dólar, como circunstancias que ameritan la declaratoria de zona de intervención fronteriza con la finalidad de garantizar una causal aún más expedita.

Ejemplo

Anteriormente, los escenarios de aislamiento como los que se viven en Rosas, Cauca, no permitían una expresa e inmediata causal para que se estudie con la mayor celeridad la declaratoria de una zona de intervención fronteriza, con la finalidad de que se adopten medidas diferenciales como la adopción de un régimen especial de compras públicas limitado a las empresas con residencia en el lugar o el establecimiento de un régimen especial para la captación de inversiones tanto nacionales como foráneas, entre otras.

3.5. Consideraciones especiales en la declaratoria de zonas especiales de intervención fronteriza. Con este proyecto de ley se busca que al momento de valorarse la declaratoria de una Zona Especial de Intervención Fronteriza se consideren las condiciones especiales que pueden derivarse del sufrimiento de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de zonas de frontera en departamentos fronterizos y/o zonas de frontera, con la finalidad de que se desarrolle la respectiva reglamentación por el Gobierno Nacional.

Ejemplo

De declararse una Zona Especial de Intervención Fronteriza, no solamente se considerarían las condiciones geográficas y comerciales de las zonas de frontera, también tendrán que considerarse las condiciones especiales en las que se encontrarían las zonas de frontera que se encuentren especialmente afectadas por la declaración de una emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento.

3.6. Creación de un Plan Estratégico Intersectorial para atender la crisis generada por el derrumbe de la vía Panamericana en las zonas de frontera. Se contempla en el presente proyecto de ley el deber de crear un Plan Estratégico Intersectorial para atender la crisis generada en razón de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de zonas de frontera en departamentos fronterizos y/o zonas de frontera, con el fin de atender y mitigar la actual crisis que la población en las zonas fronterizas afectadas.

Ejemplo

De presentarse una emergencia económica, social y ambiental en determinada zona fronteriza se deberá formular especialmente un Plan Estratégico Intersectorial, diseñado y formulado por el DNP, en el que participen entidades del orden nacional responsables de diversos sectores con la finalidad de garantizar una respuesta integral.

3.7. Ampliación del régimen aduanero especial contemplado en la Ley 2135 de 2021. Se contempla la posibilidad de que en caso de declaratoria de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de regiones fronterizas el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberán evaluar la adopción de medidas en el marco del régimen aduanero con la finalidad de evitar el desabastecimiento principalmente en lo relacionado con alimentos, insumos agropecuarios, insumos de salud, transferencia tecnológica, combustible e insumos para la construcción entre otros a fin de minimizar el riesgo producido por la afectación y reactivar la actividad económica y social de la zona fronteriza afectada.

Ejemplo

A partir del aislamiento que sufrieron los departamentos fronterizos del suroccidente colombiano a raíz del deslizamiento en Rosas, Cauca, resultaría posible adoptar medidas aduaneras con la finalidad de gozar un tratamiento aduanero más beneficioso de aquellos bienes de capital, maquinaria, equipos, etc. destinados a las zonas fronterizas de los departamentos de Nariño y Putumayo.