

Bogotá D.C., viernes, 17 de noviembre de 2023

20233100754151

Al responder cite este Nro.
20233100754151

DG

Honorable Representante
ALEXANDER GUARÍN SILVA
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Carrera 7 No. 8 – 68, Edificio Nuevo del Congreso
alexander.guarin@camara.gov.co
Bogotá D.C.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA

Nombre: Margodila Sánchez
Fecha: 19-02-24 Hora: 5:13 PM
Radicado: 759

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley Nro. 211 de 2023 Cámara "Por medio del cual se amplía el alcance de la ley 2135 de 2021". Radicado DNP nro. 20236630849752.

Respetado Representante,

En atención a la solicitud de concepto presentada a este Departamento Administrativo, relacionada con el Proyecto de Ley Nro. 211 de 2023 Cámara "Por medio del cual se amplía el alcance de la ley 2135 de 2021", de manera atenta, se presentan los comentarios técnicos y jurídicos en el marco de lo dispuesto en el Decreto 1893 de 2021¹, sin perjuicio de los comentarios que puedan llegar a tener el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y los respectivos sectores competentes en virtud de las disposiciones que desarrolla el presente Proyecto de Ley (PL).

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

Los autores del PL objeto de estudio exponen y realizan un análisis de distintas afectaciones presentadas a lo largo del territorio colombiano, particularmente, en la infraestructura vial, la prestación de los servicios públicos y sociales básicos; poniendo de presente a su vez que, en dichos escenarios, se requieren medidas inmediatas de intervención por parte del Gobierno nacional.

Paralelamente, señalan los autores que el actual marco jurídico colombiano "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 las poblaciones en zonas de frontera". En adición, agregan que estas situaciones de emergencia impactan

¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

directa e indirectamente sobre la economía nacional, especialmente sobre el precio del dólar, variable fundamental para el desarrollo económico en Colombia.

Así las cosas, a consideración de los autores, las actuaciones del Estado colombiano deben buscar minimizar los efectos adversos derivados de eventuales emergencias económicas, calamidades públicas o afectaciones por aislamiento, así como propiciar el aprovechamiento de las condiciones que pueden brindar los países limítrofes a las zonas fronterizas.

No obstante lo anterior, y si bien el Estado colombiano cuenta con herramientas de actuación frente a diversos escenarios de crisis, señalan los autores de la propuesta normativa que aún es necesario 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.

En virtud de lo señalado, la iniciativa normativa tiene por objeto ampliar el alcance de la Ley 2135 del 2021² con el fin de posibilitar las condiciones necesarias para que el Gobierno nacional intervenga con la mayor celeridad ante escenarios de declaratoria de emergencia económica, calamidad pública o afectaciones por aislamiento de zonas fronterizas, a la vez que se garantice de manera eficiente y efectiva la actuación del Estado en pro de minimizar las consecuencias negativas tanto en el campo económico como social de estas regiones.

En consideración de lo anterior, y sin perjuicio del concepto que puedan llegar a emitir el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y los respectivos sectores competentes, nos permitimos presentar las siguientes observaciones frente al presente PL objeto de estudio.

II. Comentarios generales

De manera preliminar, y una vez revisada la iniciativa normativa, resulta necesario indicar que la Ley 2135 de 2021, llamada "*Ley de fronteras*", tiene como objetivo principal fomentar el desarrollo de los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas. Ahora bien, es de resaltar que, para el logro de este objetivo, se implementan una serie de estrategias que permitan generar un impacto positivo en las regiones, mediante un régimen de comercialización especial en materia de combustible líquido, un régimen aduanero especial para las zonas de frontera y mecanismos de facilitación de comercio transfronterizo, entre otros.

² Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política.

Al respecto, la señalada norma contempla en su artículo 18, una serie de circunstancias que deben ser tenidas en cuenta para la declaratoria de zona de intervención fronteriza, a saber:

"Artículo 18. 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 devaluación de la moneda del país limítrofe;*
- 6. Cualquier circunstancia que distorsione o impacte negativamente los principales indicadores sociales, ambientales y económicos en la 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."

De lo anterior, se deriva que se encuentran incluidas aquellas situaciones coyunturales causadas por situaciones de emergencia económica, social, ecológica o de orden público y que son determinados por el Gobierno nacional. En consecuencia, los casos concernientes a emergencias económicas, sociales, ecológicas y de orden público, se recogerían dentro del artículo 18 de la Ley 2135 de 2021.

Adicionalmente, la misma norma da la potestad al Gobierno nacional para reglamentar el proceso de acreditación de las causales referidas en el precitado artículo, lo cual supone que las causales de emergencia pueden ser desarrolladas mediante decreto legislativo o reglamentario, tal como se hizo con el Decreto 657 de 2023³, cuyo artículo 2.2.2.5.2. "*Criterios para la determinación de Zona de Frontera*", en su numeral 2, advierte como criterio la influencia directa del fenómeno fronterizo en las actividades económicas y sociales del municipio, corregimiento o área no municipalizada del respectivo departamento fronterizo.

En consecuencia, en términos generales y de manera respetuosa, se sugiere evaluar la pertinencia de las disposiciones contempladas en el PL, toda vez que las mismas ya se encuentran establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano.

³ Por el cual se reglamenta el artículo 9° de la Ley 2135 de 2021.

III. Comentarios al articulado

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

ARTÍCULO 8. 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."

En relación con lo dispuesto en el presente artículo, es de resaltar que el mismo plantea que las entidades territoriales fronterizas deban incorporar un plan especial de mitigación de los efectos causados por los Estados de Emergencia Económica Social o Ecológica en 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; sin embargo, desde este Departamento Administrativo se considera que dicho mandato eventualmente podría vulnerar la autonomía propia de las entidades territoriales, contemplada en el artículo 287⁴ de la Constitución Política, por cuanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994⁵, las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, al señalar:

⁴ "ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...)"

⁵ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

"Artículo 32. Alcance de la planeación en las entidades territoriales. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia."

Por consiguiente, dada la autonomía que tienen las entidades territoriales en materia de planeación territorial, son estas las encargadas de definir la inclusión o no, de un plan especial de mitigación en su planificación territorial y si este implicase su modificación en caso de que se presente una declaratoria de emergencia.

En consecuencia, con el fin de respetar la autonomía territorial en materia de planeación de las entidades territoriales, de manera atenta se sugiere modificar el inciso 4 en el sentido de indicar que las entidades territoriales "podrán" incorporar el plan especial de mitigación.

- **"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."

De conformidad con lo propuesto en el presente artículo, referente a los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, desde el DNP se sugiere la eliminación del parágrafo 2. Lo anterior teniendo en cuenta que en los procesos de declaratoria de emergencia ya se definen las medidas diferenciadas y focalizadas que determina el artículo 12 de la mencionada Ley 2135 de 2021, razón por la cual, de aprobarse dicha disposición, se estaría duplicando la labor y competencia de las entidades que estarían llamadas a responder por las solicitudes de declaratorias.

- **"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."*

Con respecto al artículo mencionado, es pertinente señalar que las normas deben indicar de manera expresa aquellas que se pretenden modificar o derogar, asunto que no se observa en la presente disposición. Por tal razón, de aprobarse la iniciativa planteada, podría generarse inseguridad jurídica respecto de las demás normas vigentes relacionadas.

En los anteriores se emite concepto sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.

Cordialmente,



JUAN MIGUEL GALLEGO ACEVEDO
Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo Nacional
Departamento Nacional de Planeación

Elaboró: Lina María Valencia Ordóñez – Directora de Gobierno, Derechos Humanos y Paz.
Juan Pablo Sandoval Castaño – Subdirector de Ordenamiento Territorial.
Consolidó: Daniela Aponte – Abogada OAJ.
Revisó: German Felipe Correa – Abogado Oficina Asesora Jurídica.
Mateo Cardona Quintero – Asesor SGPDN
Aprobó jurídicamente: Claudia Patricia Galvis Sánchez – Jefe Oficina Asesora Jurídica.