

Bogotá, D.C., septiembre de 2025

Honorable
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Presidente
Cámara de Representantes
Bogotá DC.

REF: Radicación del Proyecto de Ley Estatutaria *“Mediante la cual se dictan disposiciones para la protección de los habitantes de las zonas de frontera”*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley Estatutaria *“Mediante la cual se dictan disposiciones para la protección de los habitantes de las zonas de frontera”*, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo. Por tal motivo, anexamos el original en formato PDF con firmas y dos copias, en formato PDF sin firmas, y formato Word sin firmas.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos vía correo electrónico en formato PDF y Word para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5 de 1992.

Cordialmente:

DIÓGENES QUINTERO AMAYA
Representante a la Cámara
Catatumbo

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA _____ DE 2025

“Mediante la cual se dictan disposiciones para la protección de los habitantes de las zonas de frontera”

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto garantizar los derechos y la integridad en los bienes jurídicos, tanto individuales como colectivos, de los habitantes de los territorios fronterizos de la República de Colombia ante los cambios políticos en las relaciones bilaterales con los países vecinos en garantía de los intereses ciudadanos y como protección reforzada a la soberanía nacional que reside en el pueblo.

ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. La presente Ley aplicará para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas declarados como zonas de frontera, según corresponda, respecto a los actos unilaterales de carácter internacional de la República de Colombia en relación con los países vecinos.

Parágrafo. La presente ley aplicará 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.

ARTÍCULO 3. Protección del ciudadano fronterizo. Se entenderá por “ciudadano fronterizo” a los colombianos cuyo domicilio principal esté ubicado en Zonas de Frontera.

El Estado reconoce la situación de especial vulnerabilidad de los ciudadanos fronterizos por su interdependencia necesaria con poblaciones limítrofes de los países vecinos. En virtud de ello, el Gobierno Nacional propenderá por prevenir cualquier afectación a sus derechos, brindarles la atención indispensable y salvaguardar sus derechos individuales y colectivos.

Los ciudadanos fronterizos tendrán derecho a ser consultados de la forma establecida en la presente Ley sobre las decisiones de carácter internacional que les afecten.

ARTÍCULO 4. Deber de consulta. Modifíquese el parágrafo del artículo 2 de la Ley 191 de 1995 el cual quedará así:

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

Parágrafo. Para la consecución de los anteriores objetivos, Colombia celebrará los tratados o convenios que sean del caso con los países vecinos. Para los convenios o acuerdos de carácter bilateral que no deban ser ratificados por el Congreso de la República, el Gobierno Nacional consultará el parecer de las comunidades directamente afectadas en los términos establecidos en la Ley.

ARTÍCULO 5. Consulta. El Gobierno Nacional en la negociación con un país vecino y, en todo caso, antes de la suscripción de cualquier instrumento internacional bilateral que no deba ser sometido a la aprobación del Congreso de la República, consultará la conveniencia de la iniciativa con la población de los municipios o áreas no municipalizadas que directamente puedan verse afectados por las medidas objeto de la negociación internacional.

El proceso de consulta deberá incluir, además, jornadas de socialización en las cuales se informarán de manera clara objetiva, idónea y oportuna aquellas situaciones que puedan surgir producto de la eventual suscripción del instrumento internacional en negociación y lleguen a afectar en mayor o menor medida bienes jurídicos esenciales de la población fronteriza como la vida, la vida en relación, el mínimo vital y la integridad personal.

El resultado de la consulta será vinculante para el Gobierno Nacional quien deberá actuar en consecuencia terminando las negociaciones o modificando los términos de la misma.

Parágrafo 1. El proceso de consulta no menoscaba el derecho de los gobernadores y alcaldes de solicitar la declaratoria de zona especial de intervención fronteriza según lo dispuesto en la Ley 2135 de 2021.

Parágrafo 2. Los actos unilaterales del Estado que tengan vocación de constituir obligaciones internacionales respecto a un país vecino también deberán ser consultados según lo dispuesto en el presente artículo y su resultado será vinculante para el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 6. Acuerdos locales. Los convenios suscritos por los alcaldes o gobernadores en el marco del régimen de cooperación e integración dispuesto en la Ley 191 de 1995 y los Esquemas de Asociatividad Fronteriza creados a partir de la Ley 2135 de 2011 podrán seguir vigentes y en ejecución tras la ruptura o interrupción de las relaciones diplomáticas con algún país vecino, para lo cual se autoriza a los mandatarios locales a entablar diálogos con sus homólogos de los territorios fronterizos extranjeros destinados a dar continuidad a la prestación de los servicios objeto de tales acuerdos.

Las autoridades locales referidas, según el resorte de sus competencias, notificarán al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia los convenios a los que se pretende dar continuidad para que, por los conductos diplomáticos pertinentes, el gobierno del país vecino sea informado de la situación y tome las medidas que, según su ordenamiento jurídico, sean menester.

ARTÍCULO 7. *Estabilidad de acuerdos.* Modifíquese el inciso 3° del artículo 9 de la Ley 1454 de 2011 el cual quedará así:

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural; garantizando, en el rango de sus competencias internacionales, la estabilidad de tales asociaciones ante situaciones ocasionadas por decisiones unilaterales del Gobierno Colombiano.

ARTÍCULO 8. *Excepción.* Quedan exceptuados de lo dispuesto en la presente Ley, los asuntos de seguridad y defensa nacional expresamente reservados al Presidente de la República y al Congreso en los términos de la Constitución Política de 1991.

ARTÍCULO 9. *Régimen de transición.* Los instrumentos internacionales plenamente vigentes y exigibles para el momento de la promulgación en de la presente Ley que, por sus características, no hayan surtido trámite alguno en el Congreso de la República, conservan plena vigencia en el ordenamiento jurídico colombiano. Las poblaciones afectadas por tal instrumento podrán solicitar al Gobierno Nacional mesas de trabajo destinadas a la renegociación del mismo; proceso que se seguirá por las normas aquí dispuestas.

ARTÍCULO 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

DIÓGENES QUINTERO AMAYA

Representante a la Cámara

Catatumbo

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este Proyecto de Ley tiene como objetivo principal proteger los derechos de las personas que viven en zonas fronterizas de Colombia frente a cambios en las relaciones diplomáticas con países vecinos. Busca salvaguardar tanto los bienes jurídicos individuales como colectivos, además de reforzar la soberanía nacional. Para ello, establece que en la negociación de tratados bilaterales que no requieran aprobación del Congreso, el Gobierno debe consultar a las comunidades locales afectadas. Esta consulta debe ser clara, objetiva y realizada antes de la firma de cualquier acuerdo, incluyendo procesos de socialización para informar sobre posibles impactos en derechos fundamentales como la vida, el mínimo vital o la integridad personal.

La iniciativa también pretende modificar la Ley 191 de 1995 para incluir estas consultas previas como parte obligatoria del proceso. Además, permite que los acuerdos suscritos por alcaldes y gobernadores con autoridades fronterizas extranjeras sigan vigentes, incluso si se interrumpen las relaciones diplomáticas, siempre y cuando se notifique al Ministerio de Relaciones Exteriores y se sigan los canales diplomáticos apropiados.

Sin embargo, se excluyen de esta consulta los temas de seguridad y defensa nacional, que siguen siendo competencia exclusiva del Presidente y del Congreso. Finalmente, la norma establece un régimen de transición para tratados bilaterales que ya estén en vigor sin aprobación congressional, permitiendo que las comunidades afectadas soliciten su renegociación conforme a los lineamientos establecidos en esta ley.

En resumen, se pretende fortalecer la participación ciudadana en decisiones internacionales que impactan directamente a las comunidades fronterizas, preservar sus derechos, y mantener la cooperación transfronteriza en servicios básicos, incluso en escenarios de tensión diplomática.

2. JUSTIFICACIÓN

Desde una perspectiva de derecho internacional público, la participación de las comunidades en la toma de decisiones que las afectan —aun cuando no sean expertas en política exterior— es una exigencia ética y jurídica derivada del principio de libre determinación de los pueblos. Este principio, reconocido en la Carta

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

de las Naciones Unidas y en múltiples tratados internacionales, establece que todos los pueblos tienen derecho a decidir libremente su desarrollo político, económico, social y cultural. No se limita a procesos de descolonización, sino que también se aplica a contextos en los que las decisiones del Estado pueden impactar directamente a comunidades específicas, como las fronteras.

Un ejemplo evidente es la situación de la ciudad de Cúcuta, frontera con Venezuela. La ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países, acompañada del cierre de la frontera en diferentes momentos durante la última década, ha generado consecuencias directas sobre la vida cotidiana de los habitantes. El comercio informal y formal, el acceso a servicios de salud transfronterizos, la educación, la movilidad laboral y la reunificación familiar han sido gravemente afectados. Miles de personas han perdido sus medios de subsistencia sin haber tenido voz en las decisiones que determinaron ese cierre.

Aunque los tratados y acuerdos bilaterales suelen ser competencia del Ejecutivo y, en algunos casos, del Congreso, las consecuencias de estas políticas se viven a nivel local. Por tanto, exigir mecanismos de consulta previa y de participación no solo fortalece la legitimidad democrática del Estado, sino que también reduce el riesgo de violaciones a derechos humanos y permite una mejor implementación de las medidas adoptadas.

Además, la participación fortalece la confianza en las instituciones y promueve soluciones más sostenibles, ya que incorpora las necesidades reales de la población afectada. En el caso de Cúcuta, si se hubieran contemplado espacios de diálogo y concertación con las comunidades, probablemente se habrían adoptado medidas mitigadoras que redujeran los impactos negativos del cierre fronterizo.

En conclusión, permitir la participación de las comunidades en decisiones de política internacional que las afectan es una exigencia del derecho internacional contemporáneo y una manifestación concreta del derecho a la libre determinación.

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

3.1. Sobre la competencia del Congreso y del Presidente en materia de relaciones internacionales

De conformidad con los artículos 150 numeral 16 y 189 numeral 2 de la Constitución Política, las competencias en materia de relaciones internacionales están distribuidas entre el Congreso de la República (aprobación de tratados) y el Presidente (dirección de la política exterior y celebración de tratados y convenios internacionales).

El proyecto se circunscribe exclusivamente a actos internacionales bilaterales que no requieren aprobación del Congreso, como lo establece su articulado. Por lo tanto, no invade la órbita legislativa ni interfiere con los tratados internacionales formales en los términos del artículo 150 numeral 16.

De igual modo, al establecer como excepción los asuntos de seguridad y defensa nacional (art. 8 del proyecto), respeta el carácter exclusivo que la Carta le atribuye al Presidente de la República en esas materias.

3.2. Participación ciudadana y consulta en asuntos internacionales

La consulta a las comunidades directamente afectadas por actos internacionales del Estado —aunque no tradicional en la práctica diplomática— encuentra respaldo constitucional en los principios de soberanía popular (art. 3), participación democrática (art. 40) y dignidad humana (art. 1).

La Corte Constitucional, en sentencias como la C-379 de 2016 y la C-893 de 2009, ha reconocido que cuando un acto internacional puede afectar directamente derechos fundamentales o derechos colectivos de grupos poblacionales específicos, procede la realización de mecanismos de participación, incluso si no se trata de tratados formales.

Aunque la consulta previa vinculante ha sido reconocida de forma específica para comunidades étnicas, el proyecto en comento propone una figura similar para comunidades no étnicas, pero situadas en condiciones de vulnerabilidad por razones territoriales, lo cual es compatible con una interpretación extensiva de los principios constitucionales de igualdad material y protección especial.

3.3. Vinculatoriedad de la consulta

La naturaleza vinculante de la consulta, en el marco planteado por el proyecto, no constituye una limitación inconstitucional de la facultad del Ejecutivo, por las siguientes razones:

- a. Aplica exclusivamente a instrumentos que no requieren aprobación del Congreso, es decir, que se ubican dentro del margen de discrecionalidad del Ejecutivo.
- b. La consulta opera como un límite material a dicha discrecionalidad, fundado en la protección de derechos fundamentales, lo cual es constitucionalmente legítimo.
- c. La misma Corte Constitucional ha reconocido que la política exterior no es una función ajena al principio democrático ni al control ciudadano (ver, entre otras, la Sentencia C-379 de 2016).

3.4. Continuidad de convenios locales en contextos de ruptura diplomática

El proyecto permite que los acuerdos locales de cooperación fronteriza puedan mantenerse vigentes incluso cuando se rompen las relaciones diplomáticas entre Estados. Esta disposición se justifica por razones de protección de derechos fundamentales, continuidad del servicio público, y fomento al desarrollo regional.

La cláusula de notificación al Ministerio de Relaciones Exteriores, incluida en el proyecto, asegura que estas actuaciones no se conviertan en sustitutos de la función diplomática del Estado ni vulneren el principio de unidad del Estado en la escena internacional.

3.5. Armonización con el régimen normativo vigente

El proyecto modifica el párrafo del artículo 2 de la Ley 191 de 1995 y el artículo 9 de la Ley 1454 de 2011, al tiempo que se coordina con la Ley 2135 de 2021. En ese sentido, se observa una línea de desarrollo coherente del marco normativo sobre zonas de frontera, en especial en lo concerniente a los esquemas de asociatividad territorial y cooperación transfronteriza.

La figura del “ciudadano fronterizo” se incorpora como sujeto de derechos sin afectar el régimen general de ciudadanía, y bajo una interpretación constitucional del principio de igualdad material y enfoque diferencial territorial.

4. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no representa un gasto fiscal inmediato ni contraviene directamente lo dispuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo o las normas presupuestales del país.

5. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

interés como la “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”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa dispone un sistema de consultas para salvaguardar los intereses de los habitantes de las zonas fronterizas, sin conceder prebendas o beneficios directos para una población determinada, por lo que se considera que no existe motivo para declarar impedimento respecto a la iniciativa salvo que su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil ostenten la condición de alcalde o gobernador de uno de los territorios catalogados como zonas de frontera. De igual forma me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia consideran que no deben participar en la discusión y votación del presente proyecto.

6. CONCLUSIÓN

Con base en el análisis integral sobre el presente proyecto de ley es posible concluir que la iniciativa se ajusta al Ordenamiento Jurídico colombiano en tanto desarrolla de manera armónica los principios de participación democrática, soberanía popular, descentralización administrativa y protección reforzada de poblaciones en condición de vulnerabilidad. El proyecto se circunscribe a actos internacionales que no requieren aprobación del Congreso, y por tanto no invade la esfera legislativa, ni desconoce la competencia constitucional del Presidente de la República como director de las relaciones internacionales. Además, al excluir expresamente del ámbito de aplicación los asuntos de defensa y seguridad nacional, el articulado respeta el núcleo reservado de las funciones presidenciales, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional de manera reiterada.

El proyecto introduce un mecanismo legítimo y proporcional de participación ciudadana vinculante que se inscribe dentro del marco constitucional de democracia participativa y protección de derechos fundamentales, especialmente cuando se trata de poblaciones cuyas condiciones geográficas, sociales y económicas las colocan en una situación de particular riesgo frente a decisiones internacionales que afectan su entorno vital. La figura del “ciudadano fronterizo” y el reconocimiento de su derecho a ser consultado representan un avance en el fortalecimiento de la participación territorial, en consonancia con las Sentencias C-379 de 2016 y C-893 de 2009 de la Corte Constitucional, que han avalado mecanismos de intervención ciudadana en decisiones de política exterior con efectos locales diferenciados. En este sentido, el carácter vinculante de la consulta, cuando se trata de instrumentos internacionales que no implican compromisos formales del Estado ante la comunidad internacional (es decir, tratados en sentido estricto), se justifica

constitucionalmente como expresión del principio democrático y como salvaguarda de los derechos esenciales de los ciudadanos afectados.

Finalmente, se considera que el proyecto contribuye a fortalecer el régimen de integración y cooperación territorial en zonas de frontera, al reconocer la legitimidad y continuidad de los acuerdos celebrados entre entidades territoriales colombianas y sus homólogas extranjeras, incluso en contextos de ruptura diplomática. Esta medida no vulnera la unidad del Estado ni su representación internacional, en tanto se mantiene la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores a través del deber de notificación diplomática. Por el contrario, la iniciativa promueve la estabilidad institucional y la garantía del acceso a servicios públicos esenciales en áreas donde la cooperación transfronteriza ha sido una herramienta efectiva para el desarrollo y la paz. En conclusión, la Sala estima que el proyecto de ley analizado representa un desarrollo constitucional válido y necesario para la protección de los derechos fundamentales de las comunidades fronterizas, el fortalecimiento del principio de participación ciudadana, y la consolidación de un modelo de gobernanza territorial incluyente y respetuoso de la soberanía nacional.

De los honorables congresistas:

DIÓGENES QUINTERO AMAYA

Representante a la Cámara

Catatumbo

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa