

Bogotá DC., 01 de Octubre de 2026

Señor

Miguel Ángel Sánchez Vásquez

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley “*por medio de la cual se modifica la Ley 2135 de 2021 para fortalecer los mecanismos de reacción frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública y desabastecimiento en las zonas de frontera, y se dictan otras disposiciones*”.

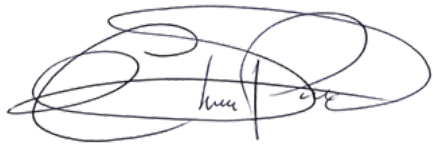
Respetado Secretario,

Me permito radicar ante su despacho la presente iniciativa legislativa que tiene por finalidad adoptar disposiciones orientadas a proteger a la población y la actividad económica de las zonas de frontera frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública o desabastecimiento con las herramientas establecidas en la Ley 2135 de 2021.

En este sentido, presentamos a consideración el presente Proyecto de Ley para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

De las y los Honorables Congresistas

 ALEJANDRA GABRIELA ABÁSULO GÓMEZ Representante a la Cámara por Narino Partido Alianza Verde	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca
---	--

 ARIEL ÁVILA Senador de la República	 CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó
 CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS Representante a la Cámara por Nariño República de Colombia	(Firma física) MÓNICA BOCANEGRA Representante a la Cámara por Amazonas
(Firma física) JUAN DAVID LONDOÑO Representante a la Cámara por Vichada	

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026

“Por medio de la cual se modifican la Ley 2135 de 2021 para fortalecer los mecanismos de reacción frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública y desabastecimiento en las zonas de frontera, y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar disposiciones orientadas a proteger a la población y la actividad económica de las zonas de frontera frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública o desabastecimiento con las herramientas establecidas en la Ley 2135 de 2021.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 2135 de 2021, el cual quedará así:

ARTÍCULO 17º. 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 1º. 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 2º. Si alguno de los dos ministerios no se pronuncia dentro del término señalado en el presente artículo, se entenderá que, respecto de esa entidad, la solicitud ha sido admitida favorablemente para efectos de dar inicio al trámite de expedición del decreto de declaratoria, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria a que haya lugar por la mora.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 2135 de 2021, el cual quedará así:

ARTÍCULO 18º. *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. El cierre total o parcial, temporal o permanente, de los pasos o cruces fronterizos habilitados, sea por decisión de las autoridades del país vecino, por orden de autoridad colombiana en ejercicio de sus competencias de orden público, o por causas de fuerza mayor;*

7. La adopción, por parte del país limítrofe, de medidas arancelarias, para-arancelarias, sanitarias, fitosanitarias o cambiarias de carácter unilateral que afecten el intercambio comercial en la zona de frontera, independientemente de que sus efectos económicos ya se hayan materializado o consolidado;

8. La declaratoria de calamidad pública o desastre conforme a la Ley 1523 de 2012, o la declaratoria del Estado de Conmoción Interior o del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, previstos respectivamente en los artículos 213 y 215 de la Constitución Política, cuando la respectiva declaratoria comprenda o afecte de manera directa a los municipios o departamentos fronterizos;

9. 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.

ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 2135 de 2021, el cual quedará así:

ARTÍCULO 19º. Medidas a decretar. Entre las medidas adoptadas con motivo de la declaratoria de zona especial de intervención fronteriza, podrían encontrarse, entre otras, las siguientes:

1. Establecimiento de un régimen especial para la captación de inversiones tanto nacionales como foráneas.

2. La adopción de un régimen especial de compras públicas por parte del Estado, limitado a las empresas con residencia en el lugar.

3. Habilitación temporal de corredores logísticos alternos de abastecimiento y comercialización dentro del territorio nacional para las empresas y productores ubicados en la zona declarada.

4. Priorización del Ministerio de Transporte para la habilitación de corredores humanitarios de abastecimiento hacia la zona declarada, dando prelación al tránsito de vehículos que transporten alimentos, medicamentos, productos de aseo y combustibles, mediante rutas alternas dentro del territorio nacional, incluyendo la activación preferencial de esquemas de transporte multimodal ya existentes (cabotaje marítimo, fluvial o aéreo) cuando el tránsito terrestre se vea afectado por el cierre o restricción de los pasos fronterizos habilitados.

5. Activación, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, de los protocolos consulares ya existentes de asistencia a connacionales, en beneficio de las personas provenientes de la zona declarada que se encuentren varadas o en tránsito en el país vecino como consecuencia de las circunstancias que motivaron la declaratoria.

6. Ampliación o flexibilización temporal de los plazos para el cumplimiento de trámites, renovaciones y obligaciones regulatorias ante entidades del orden nacional, aplicables a las personas naturales y jurídicas domiciliadas en la zona declarada.

7. Habilitación de mecanismos de conciliación y mediación, a través de las Cámaras de Comercio de la zona declarada, para la resolución de conflictos contractuales originados en la imposibilidad sobrevenida de cumplimiento por causa de las circunstancias que motivaron la declaratoria.

8. Habilitación temporal, como zonas de parqueo, acopio y logística, de predios de propiedad del Estado ya existentes dentro de la zona declarada, para atender el transporte de carga afectado por el cierre o restricción de pasos fronterizos.

9. Habilitación temporal, por parte de las autoridades territoriales, de puntos de distribución comunitaria de agua potable mediante carrotaques o tanques de almacenamiento, en predios de propiedad pública ya existentes dentro de la zona declarada.

10. Priorización del Ministerio de Salud y Protección Social ante la red pública hospitalaria ya existente en la zona declarada para la atención psicosocial a la población afectada por las circunstancias que motivaron la declaratoria.

11. Priorización de un esquema de ventanilla única de despacho aduanero y control fronterizo de operación continua, mediante el cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) podrán unificar turnos y aplicar de manera prioritaria mecanismos de inspección no intrusiva en los pasos y puertos habilitados dentro de la zona declarada, con el fin de reducir los tiempos de espera en el tránsito de carga, en particular la de naturaleza perecedera.

12. Priorización, por parte de las entidades financieras de segundo piso ya existentes, de líneas de redescuento con periodos de gracia de hasta doce (12) meses en favor de las empresas y productores domiciliados en la zona declarada, en las condiciones financieras que dichas entidades determinen conforme a su régimen legal vigente.

13. Revisión y ampliación temporal de los cupos y montos del tráfico vecinal fronterizo de bienes de consumo familiar (víveres, aseo y medicamentos), que el

Gobierno Nacional podrá disponer en ejercicio de la postestad reglamentaria en materia aduanera, con el fin de garantizar el abastecimiento de la población fronteriza durante la vigencia de la declaratoria.

14. Las demás que permitan conjurar los hechos que motivaron la declaratoria.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno Nacional reglamentará el alcance y aplicación de los beneficios enunciados en este Artículo, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.

PARÁGRAFO 2°. Dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la respuesta positiva de que trata el inciso tercero del parágrafo 1° del artículo 17 de la presente ley, el Gobierno nacional requerirá a los gobernadores y alcaldes solicitantes un documento con las medidas específicas que consideren pertinentes dentro del marco del presente artículo. Los requeridos dispondrán de cinco (5) días calendario para responder. El decreto de declaratoria motivará cuáles medidas fueron acogidas y cuáles no, con expresión de las razones. Cuando la declaratoria proceda de oficio, el requerimiento se dirigirá a los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales que serían comprendidas en ella. Los términos previstos en este parágrafo corren dentro del plazo señalado en el inciso tercero del parágrafo 1° del artículo 17.

ARTÍCULO 5°. Adiciónese el artículo 19-1 a la Ley 2135 de 2021, el cual quedará así:

ARTÍCULO 19-1. Facultades tributarias transitorias en Zonas Especiales de Intervención Fronterizo. *Facúltase a los Concejos Municipales de los municipios comprendidos dentro de una Zona Especial de Intervención Fronteriza declarada conforme a la presente ley para que, mediante acuerdo, adopten respecto del Impuesto de Industria y Comercio y del Impuesto Predial Unificado, en favor de los contribuyentes ubicados dentro de la zona declarada que acrediten afectación derivada de las circunstancias que motivaron la declaratoria, las siguientes medidas:*

- 1. El diferimiento del pago de las obligaciones tributarias cuyo plazo de vencimiento ocurra durante la vigencia de la declaratoria, por un término que no podrá exceder de doce (12) meses contados desde el vencimiento original.*
- 2. La suspensión de la causación de intereses moratorios sobre las obligaciones diferidas, durante el término del diferimiento concedido.*
- 3. La celebración de facilidades de pago sobre dichas obligaciones, en los términos del artículo 814 del Estatuto Tributario, aplicable a las entidades territoriales por remisión del artículo 59 de la Ley 788 de 2002.*

PARÁGRAFO 1°. Las medidas adoptadas en ejercicio de este artículo conservarán sus efectos hasta el vencimiento del plazo concedido, aun cuando haya cesado la vigencia de la declaratoria que dio lugar a su adopción.

PARÁGRAFO 2°. Las facultades previstas en este artículo no comprenden la modificación de los elementos sustanciales de los tributos, la condonación del capital adeudado ni la de los intereses causados con anterioridad a la declaratoria. La fijación de tarifas continuará rigiéndose por el artículo 33 de la Ley 14 de 1983 para el Impuesto de Industria y Comercio y por el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, para el Impuesto Predial Unificado.

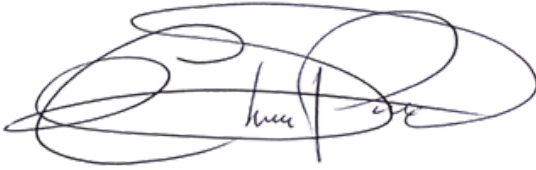
ARTÍCULO 6°. Adiciónese el artículo 19-2a la Ley 2135 de 2021, el cual quedará así:

ARTÍCULO 19-2. Evaluación y tránsito hacia medidas estructurales. *Al término de la vigencia de una Zona Especial de Intervención Fronteriza, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, en un término de tres (3) meses evaluarán los resultados de las medidas decretadas en desarrollo del artículo 19 de la presente ley y formularán recomendaciones sobre la conveniencia de incorporar, con vocación de permanencia y dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, aquellas que hayan demostrado ser efectivas para prevenir la recurrencia de las afectaciones que motivaron la declaratoria. Dichas recomendaciones se pondrán a consideración de los instrumentos de planeación de que tratan los artículos 8° y 12° de esta ley, del Plan Nacional de Desarrollo y de los demás instrumentos de inversión aplicables.*

ARTÍCULO 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De las y los Honorables Congresistas

 ALEJANDRA GABRIELA ABÁSOLO GÓMEZ Representante a la Cámara por Narino Partido Alianza Verde	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca

 ARIEL ÁVILA Senador de la República	 CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó
 CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS Representante a la Cámara por Nariño República de Colombia	(Firma física) MÓNICA BOCANEGRA Representante a la Cámara por Amazonas
(Firma física) JUAN DAVID LONDOÑO Representante a la Cámara por Vichada	

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026

“Por medio de la cual se modifican la Ley 2135 de 2021, para fortalecer los mecanismos de reacción frente a situaciones de crisis binacional, calamidad pública y desabastecimiento en las zonas de frontera, y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto adicionar y modificar disposiciones de la Ley 2135 de 2021 (régimen especial para zonas de frontera), con el fin de dotar al Estado colombiano de mecanismos administrativos más ágiles, específicos y verificables para reaccionar ante tres tipos de contingencias que afectan de manera recurrente a los departamentos y municipios fronterizos: (i) el cierre total o parcial de pasos fronterizos por decisión de un país vecino; (ii) la adopción de medidas arancelarias, para-arancelarias, sanitarias, fitosanitarias o cambiarias unilaterales por parte del país limítrofe; y (iii) la declaratoria de calamidad pública, desastre o estados de excepción constitucional que afecten directamente a la población de frontera.

El proyecto no crea una nueva institucionalidad ni un nuevo régimen jurídico, preservando la arquitectura institucional existente (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, gobernadores y alcaldes de frontera) y limitándose a hacerla más oportuna y operativa frente a hechos que, como se demuestra a continuación, ya se han presentado de manera reiterada y verificable en la última década, incluyendo la crisis arancelaria colombo-ecuatoriana de 2026 descrita la justificación de esta exposición de motivos.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES NORMATIVOS

2.1. Fundamento constitucional directo

El proyecto se funda en cuatro disposiciones constitucionales concretas, cuyo desarrollo legislativo ya existe y que el proyecto simplemente precisa y complementa:

- El artículo 9° de la Constitución Política, según el cual las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, principios que enmarcan cualquier respuesta estatal frente a medidas unilaterales adoptadas por un país vecino.¹

¹Constitución Política de Colombia, artículo 9°: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/articulo-9>

Artículo 9. *Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.*

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

- El artículo 289 de la Constitución Política, que autoriza expresamente a los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas para adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración (“por mandato de la ley”) lo que constituye el fundamento constitucional directo del artículo 7° de la Ley 191 de 1995. Por tratarse de una habilitación que la propia Carta remite a configuración legislativa (“por mandato de la ley”), lo que confirma el amplio margen del Congreso para ajustar, mediante ley ordinaria, los instrumentos legales de intervención en zona de frontera²:

Artículo 289. *Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.*

- El artículo 337 de la Constitución Política, que faculta a la ley para establecer, en las zonas de frontera, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo, y que constituye (junto con los artículos 285 y 289 C.P.) el fundamento constitucional expreso de la Ley 2135 de 2021, norma objeto de adición por el proyecto³:

Artículo 337. *La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.*

- Los artículos 213 y 215 de la Constitución Política, que facultan al Presidente de la República para declarar los Estados de Conmoción Interior y de Emergencia Económica, Social y Ecológica, respectivamente, como mecanismos de última ratio, sujetos al principio de necesidad o subsidiariedad frente a las medidas ordinarias.⁴

2.2. Desarrollo jurisprudencial del fundamento constitucional

²Constitución Política de Colombia, artículo 289:

<https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-1/articulo-289>

³Constitución Política de Colombia, artículo 337:

<https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1/articulo-337>

⁴Constitución Política de Colombia, artículo 213:

<https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-6/articulo-213>

Constitución Política de Colombia, artículo 215:

<https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-6/articulo-215>

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre el alcance de estas disposiciones, en un sentido que respalda directamente la técnica legislativa empleada en el proyecto:

- En la Sentencia C-076 de 1997, la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad integral de la Ley 191 de 1995 y confirmó que dicha ley fue expedida válidamente en desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política, como una ley ordinaria dentro de la competencia general del Congreso, sin que se tratara de una materia reservada a ley estatutaria u orgánica.⁵

Con fundamento en la cláusula general de competencia que tiene el Congreso de la República, éste puede derogar, modificar e interpretar las leyes. Obviamente, que en uso de esta atribución, el legislador está obligado a respetar derechos adquiridos, a no invadir competencias asignadas a otros entes, etc. La función del legislador consiste, entre otras, en regular los diversos fenómenos que se suceden en la realidad, con el fin de dotar a los asociados y a las instituciones del Estado de las herramientas necesarias para afrontar los cambios que se van sucediendo. Por tanto, en un Estado moderno, no se puede concebir una legislación estática, que no permita su normal desarrollo, y por el contrario, lo obstruya, hasta el punto de hacerlo inoperante.

- En la Sentencia C-661 de 1998, la Corte precisó que el artículo 337 superior “señala una finalidad constitucional que el legislador puede satisfacer, mediante la adopción de las medidas que contribuyen a realizarla”, validando incluso el otorgamiento de auxilios focalizados en zona de frontera como excepción admisible al artículo 355 de la Constitución, lo que confirma el amplio margen de configuración legislativa que ampara las medidas operativas del artículo 4° del proyecto.⁶

Como se constata del simple examen del contenido de dicha norma, las competencias asignadas al legislador en esta materia son abiertas, en la medida en que la Constitución no las somete expresamente a condicionamientos específicos, de manera que las soluciones que se adopten y el acierto o bondad de las mismas depende en alto grado del examen y ponderación de la problemática que presenten las mencionadas regiones y de la respuesta política que a través de las respectivas normas puede asumir el legislador bajo cierta discrecionalidad. Tratándose del desarrollo de un cometido estatal, claramente definido en la Constitución, existe una amplia libertad de configuración de la normatividad jurídica que sirve de instrumento para su concreción, con base en las evaluaciones políticas que el legislador haga y según las apreciaciones de la realidad económica, social y cultural de las zonas de frontera. La discrecionalidad del legislador, por consiguiente, sólo se encontraría limitada por las prohibiciones o

⁵Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 1997:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-076-97.htm>

⁶Corte Constitucional, Sentencia C-661 de 1998:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-661-98.htm>

condicionamientos a los cuales la Constitución podría someter su acción en esta materia. v.gr., en las circunstancias que tienen que ver con la protección de la soberanía nacional, el reconocimiento de la intervención de los distintos órganos públicos en el diseño, manejo y control de las atribuciones que se les otorguen a dichas regiones, las limitaciones presupuestales y financieras de la Nación, el manejo de las relaciones internacionales y de la política económica etc.

- En la Sentencia C-269 de 2000, reiterada en la Sentencia C-674 de 2002, la Corte reconoció que, en desarrollo del artículo 337 C.P., “el constituyente quiso que las zonas fronterizas tuvieran un régimen legal excepcional”, y que el legislador goza de amplia potestad de configuración en esta materia, sujeta únicamente a un test de razonabilidad ordinario.⁷

Estas líneas jurisprudenciales, sostenidas desde 1997 hasta la actualidad, confirman que el Congreso de la República tiene plena competencia constitucional para adicionar y precisar, mediante ley ordinaria, las causales, procedimientos y medidas de los regímenes ya vigentes de la Ley 191 de 1995 y la Ley 2135 de 2021, como lo hace el presente proyecto.

2.3. Antecedentes de desarrollo legal

Sobre esa base constitucional, el ordenamiento legal vigente en materia de fronteras se estructura, principalmente, sobre tres pilares:

1. La Ley 191 de 1995, que establece el régimen general de zonas de frontera y, en su artículo 7°, faculta a gobernadores y alcaldes fronterizos, previa autorización de la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, para celebrar convenios de cooperación e integración con las entidades territoriales limítrofes del país vecino, en materia de desarrollo comunitario, prestación de servicios públicos y preservación del ambiente, con consulta previa obligatoria al Ministerio de Relaciones Exteriores.⁸
2. La Ley 2135 de 2021, que crea las Zonas Especiales de Intervención Fronteriza (ZEIF) y regula, en sus artículos 17 a 19, el trámite de declaratoria (art. 17), las circunstancias que ameriten (art. 18) y las medidas que pueden decretarse una vez declarada (art. 19).⁹
3. La Ley 1523 de 2012, que define el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y regula, en su Capítulo VI (arts. 57 y siguientes), la declaratoria de desastre y calamidad pública, entendida esta última, según el artículo 58, como el resultado de eventos naturales o antropogénicos no intencionales que generan una

⁷Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2002 (cita y reitera la Sentencia C-269 de 2000):

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-674-02.htm>

⁸Ley 191 de 1995, artículo 7° — Función Pública, Gestor Normativo:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77293>

⁹Ley 2135 de 2021, artículos 17 a 19 — Compilación Jurídica DIAN:

https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/ley_2135_2021.htm

alteración intensa, grave y extendida de las condiciones normales de funcionamiento de la población en un territorio determinado.¹⁰

El proyecto se inserta precisamente en el espacio intermedio entre la gestión administrativa ordinaria (insuficiente ante contingencias fronterizas agudas, como se demuestra en el capítulo siguiente) y los estados de excepción constitucional de los artículos 213 y 215 de la Constitución Política, de carácter extraordinario, subsidiario y de uso restrictivo, buscando que el Estado disponga de un instrumento intermedio, ágil y proporcionado que reduzca la necesidad de acudir a estos últimos.

3. JUSTIFICACIÓN Y NECESIDAD DE LA INICIATIVA: VACÍOS NORMATIVOS Y HECHOS QUE LOS EVIDENCIAN

La normatividad vigente sobre zonas de frontera, si bien avanzó de manera significativa con la expedición de la Ley 2135 de 2021, mantiene vacíos puntuales que dejan a la población fronteriza desprotegida frente a episodios que, lejos de ser hipotéticos, se han verificado de manera reiterada en los últimos diez años. A continuación, se identifica cada vacío y su correlato directo en el articulado propuesto.

3.1. El artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 no contempla de manera expresa el cierre de pasos fronterizos

El artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 enumera como causales para declarar una Zona Especial de Intervención Fronteriza la escasez de bienes de consumo; la interrupción de servicios públicos esenciales; la disminución del intercambio transfronterizo, el desempleo o el PIB; el aumento de flujos migratorios; la devaluación de la moneda del país vecino; y una cláusula residual sobre “cualquier circunstancia que distorsione o impacte negativamente los principales indicadores sociales, ambientales y económicos en la frontera”.

Ninguno de estos numerales menciona expresamente el cierre, total o parcial, de los pasos o cruces fronterizos habilitados (el hecho más recurrente y de mayor impacto inmediato en la dinámica fronteriza), lo que obliga a las autoridades a forzar la interpretación de la cláusula residual, con la inseguridad jurídica y la demora que ello implica en medio de una contingencia.¹¹

Este vacío no es teórico. Según fuentes oficiales y periodísticas verificables, Venezuela ha cerrado unilateralmente sus pasos fronterizos con Colombia en múltiples ocasiones: el cierre decretado el 19 de agosto de 2015 por el gobierno de Nicolás Maduro, que se extendió por más de un año y llevó al Gobierno colombiano a declarar el Estado de

¹⁰Ley 1523 de 2012 — Función Pública, Gestor Normativo:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>

¹¹Ley 2135 de 2021, artículo 18 — Compilación Jurídica DIAN:
https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/ley_2135_2021.htm

Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 1770 de 2015 en 40 municipios de 7 departamentos fronterizos; el cierre total decretado en febrero de 2019, que se mantuvo cerrado durante aproximadamente siete años hasta su reapertura gradual en septiembre de 2022; y, más recientemente, los cierres temporales del 10 al 13 de enero de 2025 (coincidiendo con la posesión presidencial en Venezuela), del 23 al 26 de mayo de 2025 y del 25 al 28 de julio de 2025 (ambos por procesos electorales venezolanos). En ninguno de estos episodios recientes de 2025 se activó formalmente una declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza al amparo del artículo 18 de la Ley 2135 de 2021, en buena medida porque el cierre de pasos fronterizos no figura allí como causal expresa.¹²

El artículo 3° del proyecto adiciona un numeral 6° al artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 para incluir expresamente el cierre total o parcial, temporal o permanente, de los pasos o cruces fronterizos como causal autónoma de declaratoria, eliminando la necesidad de recurrir a interpretaciones extensivas de la cláusula residual.

3.2. Ausencia de causal expresa para medidas arancelarias, para-arancelarias, sanitarias o cambiarias unilaterales

El mismo artículo 18 tampoco contempla de manera autónoma la adopción, por el país vecino, de medidas arancelarias, para-arancelarias, sanitarias, fitosanitarias o cambiarias que restrinjan el comercio fronterizo sin que medie un cierre físico de pasos. El impacto económico de este tipo de medidas es verificable en dos frentes fronterizos distintos: de un lado, el comercio bilateral entre Colombia y Venezuela, que superó los 7.000 millones de dólares en 2008, se redujo a aproximadamente 316 millones de dólares en 2021, tras años de restricciones, suspensión de relaciones diplomáticas (rotas en 2019 y reanudadas en 2022) y medidas unilaterales que afectaron de manera directa a los departamentos fronterizos, en particular Norte de Santander y La Guajira¹³.

¹²Cancillería de Colombia — Decreto 1770 de 2015 (Estado de Emergencia Económica):

<https://www.cancilleria.gov.co/especiales/venezuela/>

La Opinión — cronología de los cierres fronterizos desde 2015:

<https://www.laopinion.co/politica/cierre-de-frontera-entre-colombia-y-venezuela-estos-son-todos-los-bloqueos-del-regimen-de>

El Tiempo — 7 años de cierre de la frontera con Venezuela (2019-2022):

<https://www.eltiempo.com/historias-el-tiempo/frontera-con-venezuela-asi-fueron-los-7-anos-de-cierre-con-colombia-705282>

Infobae — cierre de frontera del 10 al 13 de enero de 2025:

<https://www.infobae.com/colombia/2025/01/10/la-dictadura-de-nicolas-maduro-cerro-la-frontera-con-colombia-por-una-supuesta-conspiracion-internacional/>

El Tiempo — cierre de frontera del 23 al 26 de mayo de 2025:

<https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/regimen-de-maduro-ordena-cierre-de-frontera-terrestre-entre-colombia-y-venezuela-por-tres-dias-3456407>

Semana — cierre de frontera del 25 al 28 de julio de 2025:

<https://www.semana.com/mundo/articulo/venezuela-anuncio-el-cierre-de-la-frontera-con-colombia-estas-son-las-fechas-y-las-razones-de-la-decision/202551/>

¹³Diario de Cuyo (AFP) — reapertura de frontera y caída del comercio bilateral Colombia-Venezuela:

<https://www.diariodecuyo.com.ar/mundo/El-presidente-de-Colombia-confirio-fecha-de-reapertura-de-frontera-con-Venezuela-20220909-0055.html>

De otro lado, y de manera más reciente, la frontera con Ecuador ilustra el mismo patrón frente a un segundo país vecino. El 21 de enero de 2026, el Gobierno del Ecuador, mediante el presidente Daniel Noboa, anunció una “tasa de seguridad” a las importaciones colombianas, que entró en vigencia el 1° de febrero de 2026 con un arancel del 30%, bajo el argumento de una supuesta falta de cooperación de Colombia en la lucha contra el narcotráfico y la minería ilegal en la frontera común. El Gobierno colombiano respondió el 20 de febrero de 2026 con el Decreto 0170, que gravó con un arancel del 30% más de 73 subpartidas de productos ecuatorianos, entre ellos arroz, frijol, plátano, azúcar de caña, cacao en polvo, café y pescado.¹⁴

La escalada continuó. Ecuador incrementó su arancel al 50% desde el 1° de marzo de 2026 y anunció, el 9 de abril de 2026, su elevación al 100% a partir del 1° de mayo de 2026. En respuesta, el Gobierno colombiano expidió el Decreto 0455 del 28 de abril de 2026, que fijó aranceles diferenciales de 35%, 50% y 75% para 191 productos ecuatorianos, equivalentes a 758 subpartidas arancelarias, con vigencia mientras se mantuviera la medida ecuatoriana. Ecuador, por su parte, presentó recursos y acciones ante la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) para controvertir las medidas colombianas, y anunció una reducción de su arancel al 75% a partir del 1° de junio de 2026.¹⁵

Tabla 1. Escalada arancelaria Colombia–Ecuador (2026): Cronología de medidas comerciales entre ambos gobiernos, de enero a junio de 2026.

Fecha	Actor	Medida	Detalle
21 ene 2026	Ecuador (Pres. Daniel Noboa)	Anuncio de “tasa de seguridad”	Arancel del 30% a importaciones colombianas, por presunta falta de cooperación de Colombia contra narcotráfico y minería ilegal en la frontera
1 feb 2026	Ecuador	Entrada en vigor	Arancel del 30%
20 feb 2026	Colombia	Decreto 0170	Arancel del 30% a más de 73 subpartidas ecuatorianas (arroz, frijol, plátano, azúcar de caña, cacao en polvo, café, pescado)
1 mar 2026	Ecuador	Incremento	Arancel al 50%

¹⁴El Cronista — cronología de la guerra arancelaria y productos afectados:
<https://www.cronista.com/colombia/finanzas-y-economia/guerra-comercial-ecuador-impone-aranceles-del-100-a-colombia-desde-hoy-estos-son-los-productos-afectados/>

¹⁵Expreso.ec — Decreto 0455 de 2026:
<https://www.expreso.ec/economia-y-negocios/colombia-firma-decreto-subir-aranceles-ecuador-espera-publicacion-diario-oficial-280578.html>

El Diario (Ecuador) — Decreto 0455 y 191 productos afectados:
<https://www.eldiario.ec/negocios/aranceles-ecuador-colombia-guerra-comercial-2026-01052026/>
Infobae — recursos de Ecuador ante la Comunidad Andina:
<https://www.infobae.com/colombia/2026/05/22/ecuador-mantiene-los-aranceles-sobre-colombia-tras-presentar-recursos-y-acciones-en-la-comunidad-andina-el-proceso-podria-tardar-dos-anos/>

Fecha	Actor	Medida	Detalle
9 abr 2026	Ecuador	Anuncio	Elevación al 100%, vigente desde el 1° de mayo
28 abr 2026	Colombia	Decreto 0455	Aranceles diferenciales de 35%, 50% y 75% a 191 productos ecuatorianos (758 subpartidas), vigente mientras se mantenga la medida ecuatoriana
—	Ecuador	Recursos ante la CAN	Acciones ante la Secretaría General de la Comunidad Andina para controvertir las medidas colombianas
1 jun 2026	Ecuador	Reducción	Arancel al 75%

Fuente: Elaboración propia basado en datos de: El Cronista, El Diario (Ecuador), Infobae, Expreso.ec.

Según cifras de Analdex citadas por la prensa económica, entre enero y noviembre de 2025 las exportaciones colombianas hacia Ecuador sumaron US\$1.673,1 millones, con una caída de 3,2% frente al mismo período de 2024, equivalente a una pérdida de US\$55,6 millones, explicada en buena parte por el desplome de las ventas de energía eléctrica, que pasaron de US\$281,1 millones a US\$133,6 millones en un año. En 2025, Ecuador fue el sexto destino de las exportaciones colombianas, con compras por US\$1.846 millones FOB, y el segundo destino no minero-energético del país.¹⁶

En el frente fronterizo, la Cámara de Comercio de Ipiales reportó una reducción cercana al 95% en el movimiento de mercancías en el puente internacional de Rumichaca a los 40 días de la entrada en vigencia del arancel ecuatoriano, con más de 40.000 empleos directos en riesgo en Nariño, departamento donde el 97% del tejido empresarial está compuesto por micro y pequeñas empresas. A nivel local, en Ipiales los negocios de lubricantes reportaron pérdidas cercanas al 55% y los almacenes de ropa y calzado deportivo, cuyo mercado son los turistas ecuatorianos, sufrieron caídas cercanas al 60%; en Pasto, el impacto en ese mismo tipo de comercio rondó el 20%.¹⁷

¹⁶La República — cifras de Analdex sobre exportaciones a Ecuador:

<https://www.larepublica.co/economia/ecuador-impondra-un-arancel-de-30-a-las-exportaciones-provenientes-de-colombia-4309266>

El Colombiano — cifras de Analdex y caída en ventas de energía:

<https://www.elcolombiano.com/negocios/aranceles-colombia-suba-ecuador-comercio-petro-noboa-2026-1B35616358>

¹⁷El País (Cali) — 95 % de caída en Rumichaca y 40.000 empleos en riesgo:

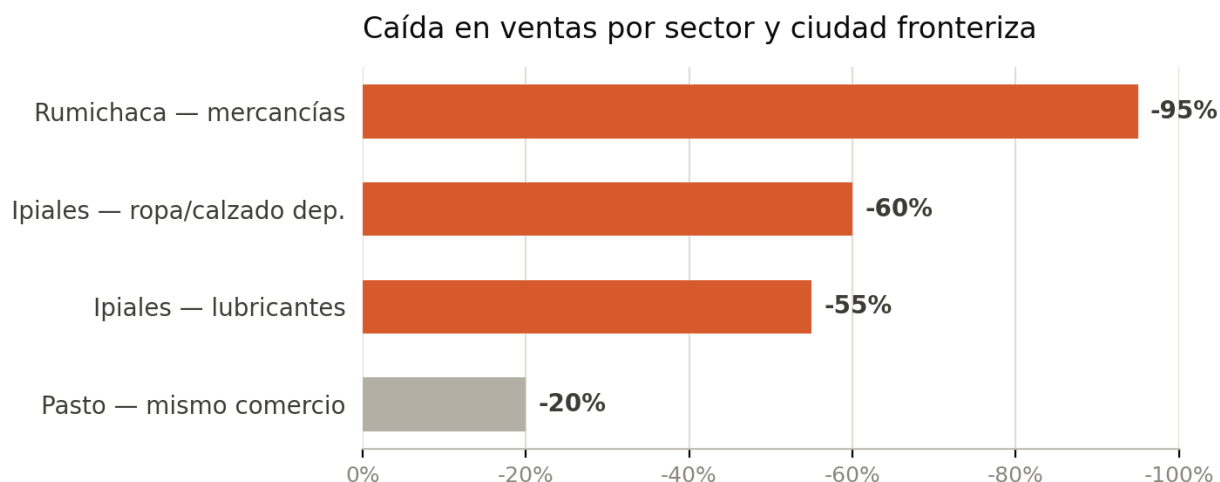
<https://www.elpais.com.co/economia/40-dias-de-aranceles-con-ecuador-transportadores-se-declaran-en-crisis-no-hay-trabajo-en-la-frontera-1526.html>

El Espectador — impacto en el comercio de Ipiales, Pasto y Nariño:

<https://www.elespectador.com/economia/las-consecuencias-economicas-de-la-disputa-arancelaria-entre-colombia-y-ecuador/>

Tabla 2. Impacto económico de la disputa arancelaria Colombia–Ecuador: Cifras oficiales y reportes de gremios sobre el comercio bilateral y la economía fronteriza.

Exportaciones a Ecuador (ene-nov 2025) US\$1.673,1 M -3,2% vs. 2024 (-US\$55,6 M)	Ventas de energía eléctrica US\$133,6 M Antes: US\$281,1 M
Movimiento de mercancías en Rumichaca -95% A los 40 días del arancel	Empleos directos en riesgo (Nariño) +40.000 97% del tejido empresarial: micro y pequeñas empresas



Elaboración propia UTL – Alejandra Abasolo.

Fuentes: Analdex / El Colombiano — La República · Cámara de Comercio de Ipiales / El País (Cali) · El Espectador.

Fenalco Nariño advirtió, además, que el cierre de facto del comercio formal por cuenta de los aranceles habilitó más de 54 pasos ilegales y cerca de 70 trochas para el contrabando a lo largo del cordón fronterizo, y que el cierre del puente internacional de San Miguel, en Putumayo, se prolongó por casi tres meses, afectando de manera directa el intercambio

binacional. Solo hacia julio de 2026 comenzó a evidenciarse una distensión, con la reanudación por parte de Colombia de la venta de energía eléctrica a Ecuador.¹⁸

En ninguno de estos dos episodios (ni el de Venezuela ni el de Ecuador) el artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 ofreció una causal explícita, objetiva y autoaplicable para la medida arancelaria unilateral como tal. La propia solicitud de declaratoria para Nariño y Putumayo, solo pudo tramitarse forzando la cláusula residual del numeral 6° del artículo 18 vigente (“cualquier circunstancia que distorsione o impacte negativamente los principales indicadores... económicos en la frontera”), cuya aplicación exige una valoración discrecional conjunta del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre si los hechos se subsumen en ese supuesto abierto.

Esa valoración discrecional es, precisamente, uno de los factores que contribuye a explicar por qué ese trámite tardó 141 días en lugar de los 30 legales. La ausencia de una causal objetiva y de aplicación automática deja en manos de la interpretación administrativa (y no de la sola verificación de un hecho objetivo y públicamente notorio, como la existencia y el nivel del arancel unilateral) la activación de la herramienta. El vacío que el proyecto busca cerrar, en consecuencia, no es la imposibilidad absoluta de obtener una declaratoria por esta vía, sino la falta de una causal autónoma, objetiva y verificable que sustraiga la decisión de esa discrecionalidad y reduzca el margen de demora que el propio caso de Nariño y Putumayo evidencia, lo que confirma que el vacío no se limita a una frontera en particular, sino que es estructural en el diseño de la Ley 2135 de 2021.¹⁹

El artículo 3° del proyecto adiciona un numeral al artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 para incorporar esta causal de manera autónoma, precisando además que procede “independientemente de que sus efectos económicos ya se hayan materializado o consolidado”, de forma que la declaratoria pueda anticiparse a la profundización del daño económico y no dependa de que este ya se haya consumado.

3.3. Vacío frente a la calamidad pública y los estados de excepción constitucional en zona de frontera

El artículo 18 vigente tampoco vincula expresamente la declaratoria de calamidad pública o desastre (Ley 1523 de 2012) ni la declaratoria de los Estados de Conmoción Interior o de Emergencia Económica, Social y Ecológica (arts. 213 y 215 de la Constitución Política) con la activación de las Zonas Especiales de Intervención Fronteriza, a pesar de que ambos instrumentos pueden confluir sobre un mismo territorio fronterizo.

¹⁸El Espectador — impacto en Ipiales, Pasto y trochas de contrabando:

<https://www.elespectador.com/economia/las-consecuencias-economicas-de-la-disputa-arancelaria-entre-colombia-y-ecuador/>

¹⁹El Colombiano — cierre del puente San Miguel (Putumayo):

<https://www.elcolombiano.com/negocios/efecto-guerra-arancelaria-colombia-ecuador-2026-NA34704548>

Cambio Colombia — fin de la crisis y reanudación de venta de energía a Ecuador:

<https://cambio colombia.com/economia/articulo/2026/7/colombia-volvera-a-venderle-energia-ecuador-tras-el-fin-de-la-crisis-arancelaria-como-comenzo-este-conflicto>

La pertinencia de este vacío se evidencia en la crisis humanitaria del Catatumbo, subregión de Norte de Santander fronteriza con Venezuela. Según los boletines oficiales de la Defensoría del Pueblo, entre el 1 de enero y el 31 de agosto de 2025 se registraron 87.898 personas afectadas por desplazamiento forzado masivo a nivel nacional y 71.219 por confinamiento, siendo Norte de Santander el departamento con mayor número de víctimas (73.300), a causa principalmente de la agudización del conflicto en el Catatumbo desde el 16 de enero de 2025. La Unidad para las Víctimas registró, entre el 16 de enero y el 7 de diciembre de 2025, 105.203 personas incluidas en el Registro Único de Víctimas por hechos de esa crisis, 101.587 de ellas por desplazamiento forzado. El Consejo Noruego para Refugiados y Naciones Unidas estiman en más de 100.000 las personas desplazadas al cumplirse un año del escalamiento del conflicto. Esta es, según la propia Defensoría del Pueblo, una de las mayores crisis humanitarias en las últimas tres décadas del conflicto armado colombiano, y ocurre en un territorio fronterizo, sin que la ley vincule de manera expresa esa condición de calamidad con las herramientas de intervención fronteriza ya existentes.²⁰

El artículo 3° del proyecto adiciona un numeral al artículo 18 vinculando expresamente la declaratoria de calamidad pública o desastre (Ley 1523 de 2012) y los Estados de Conmoción Interior o de Emergencia Económica, Social y Ecológica (arts. 213 y 215 C.P.) con la procedencia de la declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza, cuando dichas declaratorias comprendan o afecten directamente a municipios o departamentos de frontera.

3.4. Ausencia de consecuencia jurídica ante la mora de las entidades competentes en el trámite de declaratoria

El artículo 17 de la Ley 2135 de 2021 dispone que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deben resolver la solicitud de declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, pero no establece ninguna consecuencia jurídica en caso de que dicho término se incumpla. En la práctica, esto significa que, ante la inactividad de las entidades, el solicitante (un gobernador o alcalde fronterizo enfrentando una contingencia activa) carece de una vía expedita para que el trámite avance, quedando únicamente la posibilidad de reclamar responsabilidad disciplinaria posterior, lo cual no resuelve la urgencia del momento.

²⁰Defensoría del Pueblo — 159.000 personas afectadas en los primeros ocho meses de 2025:
<https://www.defensoria.gov.co/-/159.000-personas-afectadas-por-desplazamiento-y-confinamiento-en-los-primeros-ocho-meses-de-2025>
Defensoría del Pueblo — Catatumbo: persistencia de la guerra y anhelos de paz (RUV):
<https://www.defensoria.gov.co/-/catatumbo-persistencia-de-la-guerra-y-anhelos-de-paz>
Consejo Noruego para Refugiados (NRC) — 100.000 desplazados tras un año de conflicto:
<https://nrc.org.co/colombia-2/catatumbo-colombia-100000-desplazados-tras-un-ano-de-conflicto-brutal/>

El artículo 2° del proyecto modifica El artículo 17 de la Ley 2135 de 2021 para adicionar un párrafo 2° que introduce, en este trámite específico, la figura del silencio administrativo positivo, conforme a la cual, vencido el término legal sin pronunciamiento, se entenderá que la solicitud ha sido admitida favorablemente para efectos de dar inicio al trámite de expedición del decreto de declaratoria. Esta figura es excepcional en el derecho administrativo colombiano: el artículo 84 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) establece que el silencio de la administración únicamente equivale a decisión positiva “en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales”. El proyecto se ajusta exactamente a esa exigencia: crea la habilitación legal expresa y específica que el propio CPACA exige para que opere el silencio administrativo positivo en este trámite puntual, sin alterar la regla general de silencio negativo aplicable a las demás actuaciones administrativas.²¹

La demora descrita no es hipotética. En la crisis arancelaria colombo-ecuatoriana de 2026, el gobernador de Nariño solicitó formalmente al Gobierno Nacional, mediante comunicación oficial del 2 de marzo de 2026 dirigida al Presidente de la República con copia al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza para los municipios afectados, invocando expresamente la Ley 2135 de 2021.

El término de treinta (30) días previsto en el artículo 17 de dicha ley venció, sin que mediara decreto de declaratoria, el 1° de abril de 2026. No obstante, solo entre el 21 y el 28 de julio de 2026 (esto es, 141 días después de radicada la solicitud, casi cinco veces el término que la propia ley concede) el Ministerio de Relaciones Exteriores sometió a observaciones ciudadanas el proyecto normativo del decreto, el cual, además, terminó por cobijar conjuntamente tanto a los municipios de Pasto, Ipiales, Aldana, Guachucal, Carlosama, Cumbal, Ricaurte, Tumaco y Túquerres, en el departamento de Nariño, como a los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Asís y Puerto Leguizamo, en el departamento de Putumayo. El término legal de treinta (30) días, en consecuencia, no se cumplió ni en Nariño ni en Putumayo, y el trámite solo avanzó, más de cuatro meses después de radicada la solicitud, por la insistencia política y gremial sostenida durante ese tiempo, sin que existiera un mecanismo legal, como el silencio administrativo positivo que introduce el artículo 2° del proyecto, que garantizara a los departamentos fronterizos una respuesta oportuna dentro del término que la propia Ley 2135 de 2021 ya les reconocía.²²

²¹Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 84 — Función Pública, Gestor Normativo:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

²²El Espectador — solicitud del gobernador de Nariño (2 de marzo de 2026):
<https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/gobernador-de-narino-pidio-declarar-al-departamento-zona-especial-por-aranceles-de-ecuador/>
Cancillería de Colombia — proyecto normativo del decreto de declaratoria (Nariño y Putumayo, observaciones del 21 al 28 de julio de 2026):
<https://www.cancilleria.gov.co/sala-de-prensa/noticias/proyecto-normativo-del-decreto-por-medio-del-cual-se-declara-una-zona-especial-de-intervencion-fronteriza>

3.5. Insuficiencia de medidas concretas y operativas en el artículo 19 de la Ley 2135 de 2021

El artículo 19 vigente de la Ley 2135 de 2021 únicamente contempla, como medidas a decretar tras la declaratoria de una ZEIF, un régimen especial para la captación de inversiones (numeral 1), un régimen especial de compras públicas (numeral 2) y una cláusula residual (numeral 3: “las demás que permitan conjurar los hechos que motivaron la declaratoria”). Se trata de medidas de naturaleza económica general, que no ofrecen respuesta a necesidades operativas inmediatas que se presentan en contingencias como el cierre de pasos fronterizos o la crisis humanitaria del Catatumbo: abastecimiento alternativo de alimentos y medicamentos, asistencia consular a connacionales varados, atención psicosocial a la población afectada, o distribución de agua potable.

El artículo 4° del proyecto desarrolla la cláusula residual del artículo 19 mediante un primer catálogo enunciativo de medidas operativas y humanitarias: habilitación de corredores logísticos alternos; corredores humanitarios de abastecimiento con prelación para alimentos, medicamentos, productos de aseo y combustibles; activación de protocolos consulares ya existentes de asistencia a connacionales varados; flexibilización temporal de plazos regulatorios; mecanismos de conciliación y mediación a través de las Cámaras de Comercio; uso temporal de predios estatales ya existentes como zonas de parqueo y logística; puntos de distribución comunitaria de agua potable en predios públicos ya existentes; y priorización de atención psicosocial en la red hospitalaria pública ya existente. El proyecto adiciona además un párrafo que obliga al Gobierno Nacional a requerir previamente a los gobernadores y alcaldes solicitantes un documento con las medidas específicas que consideren pertinentes, y a motivar en el decreto cuáles fueron acogidas y cuáles no, reforzando así la participación territorial y la motivación del acto administrativo.

A este primer catálogo, el proyecto suma un segundo grupo de instrumentos de naturaleza económica y comercial, dirigido específicamente a la clase de contingencia descrita en esta exposición de motivos (el cierre de facto del comercio formal por medidas arancelarias unilaterales). La modificación del numeral 4° para activar de manera preferencial esquemas de transporte multimodal ya existentes (cabotaje marítimo, fluvial o aéreo) cuando el tránsito terrestre se vea restringido, respondiendo directamente a la caída cercana al 95% en el movimiento de mercancías del puente internacional de Rumichaca documentada en ese numeral; la priorización de un esquema de ventanilla única de despacho aduanero y control fronterizo de operación continua entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) dirigida a reducir los tiempos de espera que afectan de manera crítica el tránsito de carga, en particular la de naturaleza perecedera; la priorización de líneas de redescuento con

periodos de gracia de hasta doce (12) meses a través de las entidades financieras de segundo piso ya existentes (por ejemplo, Bancóldex y Finagro) como respuesta a la pérdida de liquidez inmediata que enfrentan las empresas de transporte, comercio y agroindustria fronteriza ante el cierre abrupto de su mercado natural; la solicitud de revisión y ampliación temporal de los cupos del tráfico vecinal fronterizo de bienes de consumo familiar como víveres, aseo y medicamentos, orientada a sostener la economía popular de subsistencia y a desincentivar el uso de las más de 70 trochas identificadas en la frontera con Ecuador.

De esta manera, el catálogo de medidas del artículo 19 de la Ley 2135 de 2021 queda estructurado en dos frentes complementarios: uno de naturaleza operativa y humanitaria, orientado a la atención inmediata de la población afectada, y otro de naturaleza económica y comercial, orientado a preservar la liquidez, el empleo y la actividad productiva del tejido empresarial fronterizo frente a episodios como los descrito en esta exposición de motivos, sin que ninguno de los dos frentes desplace la cláusula residual del numeral 3° vigente, que se conserva como mecanismo de cierre para circunstancias no previstas expresamente en los numerales anteriores.

3.6. Evidencia jurisprudencial reciente: el Decreto Legislativo 62 de 2025 y la Sentencia C-148 de 2025

El vacío descrito en las secciones anteriores no es una hipótesis. Se materializó de la manera más elocuente posible en el propio territorio del Catatumbo. El 24 de enero de 2025, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 62 de 2025, mediante el cual declaró el Estado de Conmoción Interior, con fundamento en el artículo 213 de la Constitución Política, en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (Cesar), invocando expresamente la escalada de violencia entre el ELN y disidencias de las FARC, el desplazamiento forzado masivo y la crisis humanitaria en ese territorio fronterizo.²³

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-148 de 2025, declaró la exequibilidad únicamente parcial de dicho decreto: avaló la declaratoria en cuanto a los enfrentamientos armados, los ataques contra la población civil y firmantes del Acuerdo de Paz, y la crisis humanitaria por desplazamiento y confinamiento masivos, pero declaró inexecutable los apartes relativos a problemáticas estructurales preexistentes (la presencia histórica de grupos armados, el incumplimiento del Plan Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos y las necesidades básicas insatisfechas de la población), por no cumplir el juicio de conexidad exigido para un estado de excepción. Adicionalmente, en el salvamento de voto de los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar, Paola Andrea Meneses Mosquera y José Fernando Reyes Cuartas se cuestionó específicamente que el Gobierno no hubiera demostrado de manera suficiente “que las medidas legales e institucionales existentes no

²³Decreto 62 de 2025 — Función Pública, Gestor Normativo:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=258036>

eran suficientes para atender la crisis”, conforme lo exige el juicio de necesidad o subsidiariedad del artículo 213 C.P., desarrollado de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional como el examen dirigido a establecer si se desbordaron las medidas e instituciones ordinarias antes de acudir al estado de excepción.²⁴

Este episodio (ocurrido en 2025, en un territorio simultáneamente fronterizo y afectado por una grave crisis humanitaria) confirma la pertinencia del numeral 8° adicionado al artículo 18, aunque exige precisar su alcance frente a los dos supuestos que dicho numeral contempla, que no son escalones sucesivos de un mismo fenómeno sino causales de naturaleza jurídica distinta y de aplicación independiente. La calamidad pública o el desastre de la Ley 1523 de 2012 es un acto administrativo de las autoridades territoriales, propio de la gestión ordinaria del riesgo, mientras que la Conmoción Interior del artículo 213 C.P. exige una grave perturbación del orden público que agote las atribuciones ordinarias de policía; de hecho, el propio Decreto Legislativo 62 de 2025 se fundamentó en esta segunda causal (la escalada de violencia entre el ELN y disidencias de las FARC), no en la ausencia de una declaratoria de calamidad pública en el Catatumbo.

Por ello, el numeral 8° no debe leerse como un mecanismo que “precede” o sustituye a la Conmoción Interior, sino como dos vías paralelas e independientes: cuando el hecho generador es asimilable a una calamidad pública o desastre en los términos de la Ley 1523 de 2012, el numeral 8° ofrece al territorio fronterizo una vía focalizada y de menor intensidad institucional, exista o no, de manera simultánea, una declaratoria de excepción por razones de orden público; y cuando el Gobierno Nacional declara la Conmoción Interior o la Emergencia Económica por afectar un territorio de frontera, el mismo numeral hace que las medidas del artículo 19 de la Ley 2135 de 2021 se activen de manera complementaria a esa declaratoria, sin que el Gobierno deba reinventarlas *ad hoc* mediante decretos legislativos, como sí ocurrió en el desarrollo del Decreto 62 de 2025. En ambos casos, el proyecto amplía el repertorio de instrumentos disponibles para el territorio fronterizo, sin pretender que uno reemplace al otro ni que el vacío actual haya sido la causa de que se declarara la Conmoción Interior en el Catatumbo.

²⁴Ámbito Jurídico — constitucionalidad parcial del Decreto 62 de 2025 (Sentencia C-148 de 2025):

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/declaran-constitucional-parcialmente-norma-que-decreta-conmocion-interior>

Cuatrecasas — análisis de la Sentencia C-148 de 2025:

<https://www.cuatrecasas.com/es/latam/fiscalidad/art/corte-constitucional-constitucionalidad-parcial-decreto-legislativo-062-2025>

Infobae — exequibilidad parcial de la conmoción interior en el Catatumbo:

<https://www.infobae.com/colombia/2025/04/30/corte-constitucional-avalo-parcialmente-la-conmocion-interior-decretada-por-el-gobierno-para-el-catatumbo/>

Corte Constitucional — Sentencia C-802 de 2002 (juicio de suficiencia de medidas ordinarias):

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-802-02.htm>

Corte Constitucional — Sentencia C-216 de 2011 (juicio de necesidad o subsidiariedad):

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-216-11.htm>

3.7. Fundamento constitucional de la facultad tributaria territorial transitoria (artículo 5° del proyecto, artículo 19-1 de la Ley 2135 de 2021)

El artículo 19-1 que se adiciona ni crea una exención tributaria de carácter nacional ni compromete recursos de la Nación, sino que se limita a facultar a los concejos municipales y, en su caso, a las asambleas departamentales, para que ejerzan una competencia que la Constitución ya les reconoce de manera directa sobre sus propios tributos: el artículo 313 numeral 4° de la Carta atribuye a los concejos la facultad de "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales", el artículo 300 numeral 4° reconoce una facultad equivalente a las asambleas frente a los tributos departamentales, y el artículo 317 reserva a los municipios la potestad de gravar la propiedad inmueble. Por tratarse el Impuesto de Industria y Comercio y el Impuesto Predial Unificado de tributos de propiedad territorial y no de "impuestos, contribuciones o tasas nacionales", la reserva de iniciativa gubernamental del artículo 154 superior no resulta aplicable a esta disposición.

El artículo tampoco impone la medida: se trata de una facultad de ejercicio discrecional, que cada concejo o asamblea decidirá adoptar o no mediante su propio acuerdo u ordenanza, en desarrollo del principio de legalidad tributaria del artículo 338 constitucional, preservando así la autonomía fiscal de las entidades territoriales en lugar de sustituirla desde el nivel central.

Adicionalmente, la disposición satisface el principio de unidad de materia del artículo 158 de la Constitución Política y del artículo 148 de la Ley 5ª de 1992, según los cuales basta acreditar una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática entre la norma y la materia dominante de la ley: en este caso la conexidad se verifica por las cuatro vías, pues el artículo es temático al regular precisamente la figura de la Zona Especial de Intervención Fronteriza (ZEIF) que constituye el objeto central del proyecto; es causal y teleológico al responder a la misma crisis binacional, calamidad pública o desabastecimiento que motiva la declaratoria de la ZEIF, ofreciendo un alivio económico directo a los contribuyentes afectados por el mismo hecho que da origen a toda la ley; y es sistemático al incorporarse como adición numerada dentro de la propia Ley 2135 de 2021 que crea y regula la ZEIF, sujeto al mismo término de vigencia de la declaratoria y al mismo marco institucional que gobierna la figura en su conjunto.

4. ARTICULADO COMENTADO

Artículo 1°. Objeto. Fija el objeto general de la ley: proteger a la población y la actividad económica de las zonas de frontera frente a crisis binacional, calamidad pública o desabastecimiento. No introduce por sí solo obligaciones de gasto.

Artículo 2°. Se modifica el artículo 17 de la Ley 2135 de 2021 para adicionar un párrafo 2° que introduciendo el silencio administrativo positivo para el trámite de declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza.



Artículo 3°. Se modifica el artículo 18 de la Ley 2135 de 2021 para adicionar los numerales 6°, 7° y 8°, incorporando como causales autónomas de declaratoria el cierre de pasos fronterizos, las medidas arancelarias y para-arancelarias unilaterales, y la calamidad pública o los estados de excepción constitucional en territorio fronterizo.

Artículo 4°. Se modifica el artículo 19 de la Ley 2135 de 2021 para adicionar los numerales 3° a 13° y el Parágrafo 2°, desarrollando de manera enunciativa tanto las medidas operativas y humanitarias como los instrumentos económicos y comerciales que pueden decretarse tras la declaratoria.

Artículo 5°. Adiciona el artículo 19-1 a la Ley 2135 de 2021, facultando a los Concejos Municipales (y, respecto de los tributos de su propiedad, a las Asambleas Departamentales) de los municipios comprendidos en una Zona Especial de Intervención Fronteriza para disponer, de manera temporal y potestativa, la suspensión de intereses moratorios y el diferimiento en el pago del Impuesto de Industria y Comercio y del Impuesto Predial Unificado durante la vigencia de la declaratoria, sin que ello genere obligación de compensación a cargo de la Nación.

Artículo 6°. Adiciona el artículo 19-2 a la Ley 2135 de 2021, incorporando un deber de evaluación posterior de las medidas decretadas en el marco de una Zona Especial de Intervención Fronteriza y de formulación de recomendaciones para su eventual incorporación, con vocación de permanencia, a los instrumentos de planeación de la Ley 2135 de 2021 y al Plan Nacional de Desarrollo, sin ordenar gasto público adicional.

Artículo 7°. Vigencia. Establece que la ley rige a partir de su promulgación.

5. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluyendo en la exposición de motivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento.

La Corte Constitucional ha precisado el alcance de esta exigencia en una línea jurisprudencial constante. En la Sentencia C-1113 de 2004, la Corte sostuvo que el cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 presupone la existencia de un Marco Fiscal de Mediano Plazo como referente cierto de comparación, y que el juicio sobre su observancia debe hacerse en función de la naturaleza real de la norma examinada, no de manera automática. En la Sentencia C-425 de 2023, la Corte reiteró que el análisis de impacto fiscal recae sobre todo proyecto de ley (de iniciativa gubernamental, congressional o mixta) pero precisó que las exigencias del artículo 7° operan como un principio orientador del proceso legislativo y no como un requisito de trámite cuya inobservancia vicia automáticamente la constitucionalidad de la ley, criterio que la propia Corte ha denominado de "racionalidad de la actividad legislativa", en el entendido de que el

Congreso no puede verse privado de su competencia por la sola ausencia de un concepto del Ministerio de Hacienda cuando la norma, por su contenido, no ordena gasto ni concede beneficios tributarios.

El presente proyecto de ley no ordena gasto público adicional ni otorga beneficios tributarios a cargo de la Nación, por las siguientes razones:

Los artículos 2° y 3° son de naturaleza estrictamente procedimental: amplían el listado de causales que activan un procedimiento ya existente (el de declaratoria de ZEIF, regulado desde 2021) y fijan una consecuencia jurídica al vencimiento de un término que ya estaba previsto en la ley, sin crear apropiaciones, subsidios ni nuevas plantas de personal.

El artículo 4° enumera, en sus numerales 3° a 10°, medidas que, según su propio texto, se apoyan de manera expresa en infraestructura, protocolos y redes "ya existentes": corredores logísticos ya existentes, protocolos consulares ya existentes, predios de propiedad del Estado ya existentes, y la red pública hospitalaria ya existente. Se trata de medidas de reasignación temporal y focalizada de recursos y capacidades ya presupuestados por las entidades competentes (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Transporte, Ministerio de Salud y Protección Social, entidades territoriales), no de la creación de nuevos rubros de gasto.

Los numerales 11° a 13° adicionados por el mismo artículo 4° al artículo 19 de la Ley 2135 de 2021 tampoco ordenan gasto público cierto ni determinable en esta etapa. El numeral 11° (ventanilla única de despacho aduanero) es una medida de coordinación operativa entre entidades que ya cuentan con presencia y funciones en los pasos fronterizos, sin crear nueva infraestructura ni planta de personal. El numeral 12° (líneas de redescuento) se limita a priorizar el acceso a líneas de crédito ya existentes de las entidades financieras de segundo piso, en las condiciones financieras que estas determinen conforme a su propio régimen legal, sin que la ley fije subsidios, tasas ni apropiaciones a cargo del Presupuesto General de la Nación. El numeral 13° (tráfico vecinal fronterizo) se limita a habilitar una solicitud de revisión de cupos ante la DIAN, sin modificar por sí mismo el régimen aduanero vigente.

El artículo 5°, que adiciona el artículo 19-1 a la Ley 2135 de 2021, tampoco genera una obligación de gasto ni compromete ingresos ciertos de la Nación: faculta, de manera potestativa, a los Concejos Municipales y, en su caso, a las Asambleas Departamentales, para suspender intereses moratorios y diferir el pago de tributos de su propia titularidad (Impuesto de Industria y Comercio y Predial Unificado), dentro del ámbito de su autonomía tributaria territorial (arts. 287, 300.4 y 313.4 de la Constitución Política). Se trata de una medida administrativa y procedimental —no de una modificación de los elementos sustanciales del tributo— cuyo ejercicio depende exclusivamente de la decisión autónoma de cada corporación territorial y no compromete el Presupuesto General de la Nación, por lo que no activa la exigencia de identificar una fuente de ingreso adicional en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.



El artículo 6°, que adiciona el artículo 19-2 a la Ley 2135 de 2021, tampoco ordena gasto: crea un deber de evaluación y de formulación de recomendaciones a cargo de entidades ya competentes, sin asignar apropiaciones ni comprometer recursos. La eventual incorporación futura de medidas con vocación de permanencia queda sujeta, en los términos de la propia norma, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a los instrumentos de planeación e inversión que la definan en su momento, por lo que no genera una obligación de gasto actual ni determinable en esta etapa.

La Ley 2135 de 2021, que el proyecto adiciona sin modificar en este punto, ya contiene en su artículo 30 la regla general según la cual las erogaciones derivadas de su implementación deben consultar la situación fiscal de la Nación y ajustarse al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo; dicha regla permanece plenamente vigente y aplicable a todas las medidas que el presente proyecto adiciona, incluidas las de los artículos 4°, 5° y 6°.

En consecuencia, el proyecto es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo sin necesidad de identificar una fuente de ingreso adicional, en la medida en que ninguna de sus disposiciones ordena gasto nuevo ni concede beneficios tributarios que comprometan el Presupuesto General de la Nación, condiciones ambas que activan la exigencia del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

6. COHERENCIA Y ROBUSTECIMIENTO DEL ORDENAMIENTO VIGENTE

El proyecto no deroga ni sustituye ninguna disposición de la Ley 2135 de 2021. Consiste, en todos los casos, en adicionar párrafos y numerales a artículos vigentes ("modifíquese"), preservando íntegramente la institucionalidad, los procedimientos y las competencias ya asignadas por el legislador de 2021.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conservan su competencia exclusiva para resolver las solicitudes de declaratoria; los gobernadores y alcaldes conservan su facultad de solicitud e iniciativa; y las corporaciones públicas territoriales conservan su función de control político.

El proyecto tampoco interfiere con los Estados de Conmoción Interior o de Emergencia Económica, Social y Ecológica previstos en los artículos 213 y 215 de la Constitución Política, que siguen siendo la herramienta de última instancia frente a crisis de mayor magnitud, y cuya procedencia depende de presupuestos fácticos propios que el proyecto no pretende sustituir.

Al vincular expresamente esas declaratorias, cuando afecten territorio fronterizo, con la activación de la Zona Especial de Intervención Fronteriza (artículo 3°, numeral 8°), el proyecto articula ambos niveles de respuesta estatal de manera distinta según el caso: frente a episodios como el Decreto 1770 de 2015, motivado directamente por los efectos económicos del cierre fronterizo con Venezuela sobre los departamentos limítrofes (esto



es, un hecho que las causales que adicionan los numerales 6° y 7° del artículo 18 habrían podido canalizar de manera ordinaria), el proyecto ofrece una vía legal específica que reduce la necesidad de acudir a un mecanismo de naturaleza excepcional; frente a episodios como el Decreto Legislativo 62 de 2025, examinado en la Sentencia C-148 de 2025 y motivado por la grave perturbación del orden público en el Catatumbo (presupuesto propio del artículo 213 C.P. que la Ley 2135 de 2021 no está llamada a suplir), el proyecto no evita la declaratoria, pero sí hace que las medidas focalizadas del artículo 19 se activen de manera automática y complementaria a ella, sin que el Gobierno deba reinventarlas mediante decretos legislativos *ad hoc*.

7. DESCRIPCIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, el autor de este proyecto de ley presenta a continuación las circunstancias o eventos que, de manera meramente enunciativa y a título de criterio orientador, podrían generar un conflicto de interés en cabeza de los congresistas al momento de discutir y votar la iniciativa, sin perjuicio de que cada congresista deba valorar adicionalmente su situación particular frente a las causales de impedimento y conflicto de interés previstas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y en la Ley 2003 de 2019, y manifestarlo por escrito antes o durante la sesión en la que el proyecto sea discutido.

Como regla general, el presente proyecto tiene un objeto de carácter general, impersonal y abstracto. Sus disposiciones se aplican, sin distinción, a la totalidad de los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas declarados o declarables como zonas de frontera en Colombia, y las causales y medidas que adiciona operan de manera objetiva ante la verificación de hechos como el cierre de pasos fronterizos, la imposición de medidas arancelarias unilaterales o la declaratoria de calamidad pública, sin identificar ni beneficiar a persona natural o jurídica determinada.

En esa medida, y conforme al literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, según el cual no existe conflicto de interés cuando el beneficio de la norma es de carácter general y el interés del congresista se funde con el de sus electores, la discusión y votación de este proyecto no debería, en principio, generar conflicto de interés para los congresistas de las circunscripciones fronterizas, cuya representación de los intereses de dichos territorios es, precisamente, el fundamento de su función.

No obstante, podrían configurar un conflicto de interés particular, concreto y directo (a evaluar individualmente por cada congresista) circunstancias como las siguientes:

1. Que el congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, sean beneficiarios directos, individuales y particulares de alguna de las medidas económicas que llegaren a decretarse en desarrollo del artículo 19 de la Ley 2135 de

2021 (entre ellas, el régimen especial de inversiones, el régimen de compras públicas, las líneas de redescuento del numeral 12° o los cupos de tráfico vecinal fronterizo del numeral 13°) dentro de una Zona Especial de Intervención Fronteriza ya declarada o en trámite de declaratoria.

2. Que el congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o los parientes antes señalados, ejerzan como directivos, socios o miembros de junta directiva de una Cámara de Comercio de una zona de frontera que, en los términos del artículo 4° del proyecto (numeral 7° adicionado al artículo 19 de la Ley 2135 de 2021), pudiera ser designada para operar mecanismos de conciliación y mediación con ocasión de una declaratoria.
3. Que el congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o los parientes antes señalados, sean propietarios o socios de empresas de transporte de carga, comercio exterior o logística con actividad directa, particular y significativa en los pasos fronterizos específicamente afectados por las circunstancias que motivarían la declaratoria (cierre de pasos, medidas arancelarias unilaterales o calamidad pública), de forma que resulten beneficiarios individualizables de los corredores logísticos o humanitarios previstos en el artículo 4° del proyecto.

Se aclara que, conforme al propio artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, la anterior enumeración constituye un criterio guía y no exime a cada congresista de identificar otras causales adicionales que, a su juicio, puedan configurar un conflicto de interés en su caso particular, ni sustituye la obligación de declararlo oportunamente ante la respectiva Cámara.

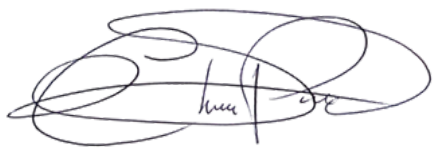
8. CONCLUSIÓN

Los hechos reseñados (los cierres fronterizos de 2015, 2019-2022 y los tres episodios registrados en 2025 con Venezuela; la crisis arancelaria colombo-ecuatoriana de 2026, con caídas verificadas de hasta el 95 % en el comercio fronterizo y más de 40.000 empleos en riesgo en Nariño; y la crisis humanitaria del Catatumbo, con más de 100.000 personas desplazadas según fuentes oficiales y de Naciones Unidas, que en 2025 obligó al propio Gobierno Nacional a declarar el Estado de Conmoción Interior mediante el Decreto Legislativo 62 de 2025, con exequibilidad solo parcial según la Sentencia C-148 de 2025) demuestran que la normatividad vigente sobre zonas de frontera, aunque avanzó con la Ley 2135 de 2021 y cuenta con un sólido respaldo constitucional (arts. 9, 213, 215, 289 y 337 C.P.) y jurisprudencial (Sentencias C-076 de 1997, C-661 de 1998, C-269 de 2000, C-674 de 2002, C-802 de 2002, C-216 de 2011, C-1113 de 2004, C-425 de 2023 y C-148 de 2025, entre otras), conserva vacíos concretos y verificables que dejan a la población fronteriza desprotegida frente a contingencias recurrentes, tanto en la frontera con Venezuela como en la frontera con Ecuador.

El presente proyecto de ley cierra esos vacíos mediante adiciones puntuales a la Ley 2135 de 2021, dentro del amplio margen de configuración legislativa que la propia Corte

Constitucional ha reconocido al Congreso en esta materia, sin crear nueva institucionalidad, sin ordenar gasto público adicional y sin apartarse de la arquitectura normativa e institucional vigente, razón por la cual se somete a consideración del Honorable Congreso de la República.

De las y los Honorables Congresistas

 ALEJANDRA GABRIELA ABÁSULO GÓMEZ Representante a la Cámara por Nariño Partido Alianza Verde	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca
 ARIEL ÁVILA Senador de la República	 CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó

 CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS Representante a la Cámara por Nariño República de Colombia	(Firma física) MÓNICA BOCANEGRA Representante a la Cámara por Amazonas
(Firma física) JUAN DAVID LONDOÑO Representante a la Cámara por Vichada	

9. BIBLIOGRAFÍA

A continuación, se relacionan, de manera consolidada y organizada por tipo de fuente, todos los documentos, normas, sentencias y publicaciones citados a lo largo del articulado y de la exposición de motivos del presente proyecto de ley.

A. Normativa

- Constitución Política de Colombia, artículo 9°. Disponible en: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/articulo-9>
- Constitución Política de Colombia, artículo 213. Disponible en: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-6/articulo-213>
- Constitución Política de Colombia, artículo 215. Disponible en: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-6/articulo-215>
- Constitución Política de Colombia, artículo 289. Disponible en: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-1/articulo-289>
- Constitución Política de Colombia, artículo 337. Disponible en: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1/articulo-337>
- Ley 191 de 1995, artículo 7°. Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77293>
- Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 84. Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Ley 1523 de 2012. Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>
- Ley 819 de 2003, artículo 7°. Secretaría del Senado. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html
- Ley 2003 de 2019, artículo 3° (modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992). Secretaría del Senado. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2003_2019.html
- Ley 2135 de 2021, artículos 17 a 19. Compilación Jurídica de la DIAN. Disponible en: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/ley_2135_2021.htm
- Decreto 1770 de 2015 (Estado de Emergencia Económica, frontera con Venezuela). Cancillería de Colombia. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/especiales/venezuela/>
- Decreto 62 de 2025 (Conmoción Interior, Catatumbo). Función Pública, Gestor Normativo. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=258036>
- Decreto 0455 de 2026 (Ecuador, aranceles a productos colombianos). Expreso.ec. Disponible en: <https://www.expreso.ec/economia-y-negocios/colombia-firma-decreto-subir-aranceles-ecuador-espera-publicacion-diario-oficial-280578.html>

B. Jurisprudencia constitucional



- Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 1997. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-076-97.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia C-661 de 1998. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-661-98.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2002, que cita y reitera la Sentencia C-269 de 2000. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-674-02.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2002. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-802-02.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia C-1113 de 2004. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1113-04.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 2011. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-216-11.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia C-425 de 2023. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-425-23.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia C-148 de 2025 (constitucionalidad parcial del Decreto 62 de 2025). Referenciada en *Ámbito Jurídico*. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/declaran-constitucional-parcialmente-norma-que-decreto-conmocion-interior>

C. Fuentes institucionales y estadísticas

- Cancillería de Colombia, proyecto normativo del decreto por medio del cual se declara una zona especial de intervención fronteriza (Nariño y Putumayo, observaciones del 21 al 28 de julio de 2026). Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sala-de-prensa/noticias/proyecto-normativo-del-decreto-por-medio-del-cual-se-declara-una-zona-especial-de-intervencion-fronteriza>
- Defensoría del Pueblo, "159.000 personas afectadas por desplazamiento y confinamiento en los primeros ocho meses de 2025". Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/159.000-personas-afectadas-por-desplazamiento-y-confinamiento-en-los-primeros-ocho-meses-de-2025>
- Defensoría del Pueblo, "Catatumbo: persistencia de la guerra y anhelos de paz". Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/catatumbo-persistencia-de-la-guerra-y-anhelos-de-paz>
- Consejo Noruego para Refugiados (NRC), "Catatumbo, Colombia: 100.000 desplazados tras un año de conflicto brutal". Disponible en: <https://nrc.org.co/colombia-2/catatumbo-colombia-100000-desplazados-tras-un-ano-de-conflicto-brutal/>

D. Fuentes de prensa

- *Ámbito Jurídico*, "Declaran constitucional parcialmente norma que decretó conmoción interior". Disponible en:

- <https://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/declaran-constitucional-parcialmente-norma-que-decreto-conmocion-interior>
- Cambio Colombia, "Colombia volverá a venderle energía a Ecuador tras el fin de la crisis arancelaria: cómo comenzó este conflicto". Disponible en: <https://cambiocolombia.com/economia/articulo/2026/7/colombia-volvera-a-venderle-en-energia-ecuador-tras-el-fin-de-la-crisis-arancelaria-como-comenzo-este-conflicto>
 - Cuatrecasas, "Corte Constitucional: constitucionalidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025". Disponible en: <https://www.cuatrecasas.com/es/latam/fiscalidad/art/corte-constitucional-constitucionalidad-parcial-decreto-legislativo-062-2025>
 - Diario de Cuyo (AFP), "El presidente de Colombia confirmó fecha de reapertura de frontera con Venezuela". Disponible en: <https://www.diariodecuyo.com.ar/mundo/El-presidente-de-Colombia-confirmo-fecha-de-reapertura-de-frontera-con-Venezuela-20220909-0055.html>
 - El Colombiano, "Aranceles: Colombia sube a Ecuador en medio de la guerra comercial entre Petro y Noboa". Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/negocios/aranceles-colombia-suba-ecuador-comercio-petro-noboa-2026-IB35616358>
 - El Colombiano, "Efecto de la guerra arancelaria Colombia-Ecuador 2026: cierre del puente San Miguel (Putumayo)". Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/negocios/efecto-guerra-arancelaria-colombia-ecuador-2026-NA34704548>
 - El Cronista, "Guerra comercial: Ecuador impone aranceles del 100% a Colombia desde hoy; estos son los productos afectados". Disponible en: <https://www.cronista.com/colombia/finanzas-y-economia/guerra-comercial-ecuador-impone-aranceles-del-100-a-colombia-desde-hoy-estos-son-los-productos-afectados/>
 - El Diario (Ecuador), "Aranceles Ecuador-Colombia: guerra comercial 2026 y 191 productos afectados por el Decreto 0455". Disponible en: <https://www.eldiario.ec/negocios/aranceles-ecuador-colombia-guerra-comercial-2026-01052026/>
 - El Espectador, "Las consecuencias económicas de la disputa arancelaria entre Colombia y Ecuador". Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/las-consecuencias-economicas-de-la-disputa-arancelaria-entre-colombia-y-ecuador/>
 - El Espectador, "Gobernador de Nariño pidió declarar al departamento zona especial por aranceles de Ecuador", 2 de marzo de 2026. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/gobernador-de-narino-pidio-declarar-al-departamento-zona-especial-por-aranceles-de-ecuador/>
 - El País (Cali), "40 días de aranceles con Ecuador: transportadores se declaran en crisis, no hay trabajo en la frontera". Disponible en: <https://www.elpais.com.co/economia/40-dias-de-aranceles-con-ecuador-transportadores-se-declaran-en-crisis-no-hay-trabajo-en-la-frontera-1526.html>

- El Tiempo, "Frontera con Venezuela: así fueron los 7 años de cierre con Colombia (2019-2022)". Disponible en: <https://www.eltiempo.com/historias-el-tiempo/frontera-con-venezuela-asi-fueron-los-7-años-de-cierre-con-colombia-705282>
- El Tiempo, "Régimen de Maduro ordena cierre de frontera terrestre entre Colombia y Venezuela por tres días". Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/regimen-de-maduro-ordena-cierre-de-frontera-terrestre-entre-colombia-y-venezuela-por-tres-dias-3456407>
- Expreso.ec, "Colombia firma decreto para subir aranceles a Ecuador; espera publicación en el diario oficial". Disponible en: <https://www.expreso.ec/economia-y-negocios/colombia-firma-decreto-subir-aranceles-ecuador-espera-publicacion-diario-oficial-280578.html>
- HSB Noticias, "Nariño impulsa medidas para la frontera y consolidar el proyecto de zonas francas". Disponible en: <https://www.hsbnoticias.com/narino-impulsa-medidas-para-la-frontera-y-consolidar-el-proyecto-de-zonas-francas/>
- Infobae, "La dictadura de Nicolás Maduro cerró la frontera con Colombia por una supuesta conspiración internacional", 10 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/01/10/la-dictadura-de-nicolas-maduro-cerro-la-frontera-con-colombia-por-una-supuesta-conspiracion-internacional/>
- Infobae, "Corte Constitucional avaló parcialmente la conmoción interior decretada por el Gobierno para el Catatumbo", 30 de abril de 2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/04/30/corte-constitucional-avalo-parcialmente-la-conmocion-interior-decretada-por-el-gobierno-para-el-catatumbo/>
- Infobae, "Ecuador mantiene los aranceles sobre Colombia tras presentar recursos y acciones en la Comunidad Andina; el proceso podría tardar dos años", 22 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2026/05/22/ecuador-mantiene-los-aranceles-sobre-colombia-tras-presentar-recursos-y-acciones-en-la-comunidad-andina-el-proceso-podria-a-tardar-dos-anos/>
- La Opinión, "Cierre de frontera entre Colombia y Venezuela: estos son todos los bloqueos del régimen". Disponible en: <https://www.laopinion.co/politica/cierre-de-frontera-entre-colombia-y-venezuela-estos-son-todos-los-bloqueos-del-regimen-de>
- La República, "Ecuador impondrá un arancel de 30 % a las exportaciones provenientes de Colombia". Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/ecuador-impondra-un-arancel-de-30-a-las-exportaciones-provenientes-de-colombia-4309266>
- Semana, "Venezuela anunció el cierre de la frontera con Colombia: estas son las fechas y las razones de la decisión". Disponible en: <https://www.semana.com/mundo/articulo/venezuela-anuncio-el-cierre-de-la-frontera-con-colombia-estas-son-las-fechas-y-las-razones-de-la-decision/202551/>

