

Sentencia C-076/97

#### LEY SOBRE ZONAS DE FRONTERA-Alcance

Esta ley busca fijar ciertos parámetros que permitan no sólo el desarrollo y progreso de estas áreas, con el resto del país y los Estados vecinos. En materia fronteriza, la ley 191 de 1995 es la espina dorsal en este campo.

#### PUBLICACION DE LA LEY CON REFORMAS-Alcance

La publicación que exige el artículo 158 de la Constitución busca establecer un parámetro de orden pero no tiene incidencia alguna respecto de la obligatoriedad de la ley en si misma. Es decir, la falta de exigencia de esta norma constitucional no hace inoponible la ley que se modifica ni la que introduce las modificaciones, independientemente, obligan desde su promulgación, salvo si en su texto se dice otra cosa. El inciso final del artículo 158 de la Constitución, más que incidir en el proceso de discusión y formación de la ley, es uno de los aspectos que analiza la Corte para efectos de determinar su exequibilidad, es una obligación del Gobierno, quien debe efectuar la publicación de la ley modificada con las correspondientes modificaciones que las introdujo.

#### CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Modificación e interpretación de la ley

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

#### CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Internación temporal vehículo de un vecino/GOBIERNO-Reglamentación internación de vehículos

El Congreso de la República, en uso de la cláusula general de competencia, podía fijar los procedimientos y efectos de obtener la autorización para internar temporalmente un vehículo con matrícula de un país extranjero en las denominadas zonas fronterizas, sin que por ello se hubiese desconocido el mandato constitucional al legislador. En materia la Constitución no asigna expresamente a otra autoridad su regulación, el legislador tenía potestad para regularla. Al tiempo que el Presidente de la República conserva su competencia para reglamentar todo lo que considere necesarios para efectos de desarrollarla y cumplirla adecuadamente.

Referencia: Expediente D-1381.

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la ley 191 de 1995 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera" y, específicamente, en contra del artículo 24.

Demandante: Luis Carlos Gaitán Gómez.

Magistrado ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, según consta en acta número siete (7) de la Sala Plena, a las 10:00 horas del mes de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997).

## I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Luis Carlos Gaitán Gómez, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, número de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad, en contra del artículo 191 de 1995 " Por la cual se dictan normas sobre Zonas de Frontera" y, en especial, el artículo 24.

Por auto del ocho (8) de julio de 1996, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó la fuese asegurada la intervención ciudadana. Dispuso, también, el envío de copia de la misma al señor Presidente de la República. Igualmente, al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

### A. Normas demandadas.

El siguiente es el texto de la ley acusada, según consta en copia del diario oficial No. 41.903, del veintidós (22) de junio de 1995.

#### LEY 191 DE 1995

(JUNIO 23)

Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

#### CAPITULO 1

##### Objeto de la ley

Artículo 1o. En desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia, por objeto establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar el desarrollo económico social, científico, tecnológico y cultural.

Artículo 2. La acción del Estado en las Zonas de Frontera deberá orientarse prioritariamente a la consecución de los siguientes objetivos:

Protección de los Derechos Humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades de las comunidades asentadas en las Zonas de Frontera.

Fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación que adelanta Colombia con los países vecinos, eliminación de los obstáculos y barreras artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades frontizas, y promoción de los criterios de reciprocidad.

Creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las Zonas de Frontera, especialmente la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, seguridad social, comercial y aduanera.

Construcción y mejoramiento de la infraestructura que requieran las Zonas de Frontera para su desarrollo y su inserción en la economía Nacional e internacional.

Prestación de los servicios necesarios para la integración Fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas y sociales en las Zonas de Frontera.

sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y salud.

Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente.

Mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos que demande el país.

Fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales Fronterizas y de los organismos del Estado en las Zonas de Frontera.

Buscar la cooperación con los países vecinos para el intercambio de pruebas judiciales, la integración policial, investigativos y de seguridad a fin de combatir la delincuencia internacional.

Parágrafo. Para la consecución de los anteriores objetivos, Colombia celebrará los tratados o convenios con los países vecinos.

Artículo 3o. Con el fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades negras e indígenas, localizadas en las Zonas de Frontera, el Estado apoyará las iniciativas de dichas comunidades y de sus autoridades, referentes a programas de: promoción de los recursos humanos, desarrollo institucional, investigación fortalecimiento de tecnologías propias o transferencias de tecnologías apropiadas para su desarrollo socioeconómico y aprovechamiento cultural y ambientalmente sustentable de los recursos naturales.

## CAPITULO II

### Definiciones

Artículo 4o. Para efectos de la presente Ley, se entenderán como:

a) Zonas de Frontera. Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos que se encuentran en los límites de la República de Colombia y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se afecta directamente el fenómeno fronterizo;

b) Unidades especiales de desarrollo fronterizo. Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales económicas y sociales mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los departamentos para el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de vehículos;

c) Zonas de integración fronteriza. Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades de los países vecinos en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

Artículo 5o. El Gobierno Nacional determinará las Zonas de Frontera, las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y, por convenio con los países vecinos, las Zonas de Integración Fronteriza y en el caso de los territorios de integración se tomará previa concertación con las autoridades propias de las comunidades y en el caso de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 21 de 1991.

En cada Departamento Fronterizo habrá por lo menos una Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo conformada por uno o varios municipios y/o, corregimientos especiales.

Artículo 6o. El Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para garantizar la aplicación de los tratados o convenios celebrados con los países vecinos en relación con las zonas de Integración Fronteriza, pudiendo tra-

determinadas atribuciones a los organismos que en virtud de dichos convenios se llegaren a crear, c  
16 del artículo 150 de la Constitución.

### CAPITULO III

#### Régimen de cooperación e integración

Artículo 7o. Los Gobernadores y Alcaldes de los Departamentos y Municipios Fronterizos, previan  
la Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, según el caso, podrán celebrar con las aut  
correspondientes de las entidades territoriales limítrofes del país vecino, de igual nivel, convenios c  
integración dirigidos a fomentar, en las zonas de Frontera, el desarrollo comunitario, la prestación c  
la preservación del ambiente, dentro del ámbito de competencias de las respectivas entidades territ  
criterios de reciprocidad y/o conveniencia nacional.

Parágrafo 1o. La autorización a los alcaldes para celebrar los convenios a que se refiere el presente  
ratificada por la Asamblea Departamental a solicitud del Concejo del respectivo Municipio Fronter

Parágrafo 2o. Dentro de los convenios de cooperación e integración a que se refiere el presente artí  
atención a las solicitudes presentadas por las autoridades de las comunidades indígenas y entre ella  
convenios que consideren del caso dentro del ámbito de sus competencias.

Parágrafo 3o. El Ministerio de Relaciones Exteriores prestará la asistencia que requieran los Depart  
Fronterizos para el adecuado ejercicio de esta competencia y, en todos los casos, deberá ser consult

Artículo 8. El Estado protegerá el conocimiento tradicional asociado a los recursos genéticos que la  
indígenas y locales hayan desarrollado en las Zonas de Frontera. Igualmente cualquier utilización c  
realizará con el consentimiento previo de dichas comunidades y deberán incluir una retribución equ  
que redunden en el fortalecimiento de los pueblos indígenas.

Artículo 9o. Las áreas de parques y reservas naturales, forestales y otras especiales ubicadas en las  
podrán ser objeto de sustracciones parciales.

En las áreas de amortiguación del sistema de parques nacionales ubicados en las Zonas de Frontera  
participación de las autoridades y las comunidades indígenas y negras involucradas, modelos de pro  
culturalmente apropiados y se establecerán programas de crédito, fomento y capacitación para el ef

Artículo 10.-En las zonas de Frontera con características ambientales y culturales especiales, el Gol  
tomará las medidas necesarias para regular los procesos de colonización con el objeto de proteger  
de las comunidades indígenas y locales así como la preservación del medio ambiente.

El Ministerio del Medio Ambiente, dará prelación a la solución de los problemas relacionados con  
la preservación y aprovechamiento de los recurso naturales existentes en la Zona en concordancia c  
los convenios binacionales.

### CAPITULO IV

#### RÉGIMEN ECONÓMICO

Artículo 11. De acuerdo con las normas vigentes sobre la materia y por medio de los programas de  
mediana empresa y a las mmicroempresas, el IFI apoyará en los requerimiento de capital de trabajo  
este tipo de empresas, cuando estén localizadas preferencialmente en Zonas de Frontera.

Parágrafo. El Gobierno, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República, estable

en condiciones especiales para el sector agropecuario.

Artículo 12. Artesanías de Colombia, el Fondo DRI, el IFI y el INPA destinarán recursos de inversión para la financiación de iniciativas presentadas por las formas asociativas de pequeños productores, microempresas, comunidades indígenas, comunidades negras y unidades familiares referentes al fomento de las actividades productivas, artesanales, pesqueras y agropecuarias en las Zonas de Frontera.

Artículo 13. Las inversiones de cualquier carácter que se adelanten en las Zonas de Fronteras deben tener en cuenta el ambiente, el interés social, la diversidad étnica y el patrimonio cultural y arqueológico de la Nación. En las inversiones en territorios indígenas y en las comunidades negras se elaborará un reglamento interconcentración con las comunidades pobladoras y del Ministerio de Gobierno.

Artículo 14. En las Zonas de Frontera, la microempresa y las demás empresas beneficiarias de esta Ley y exenciones tributarias deberán tener en cuenta en su vinculación laboral a los incapacitados físicos en las zonas.

Artículo 15. De acuerdo con las normas vigentes sobre la materia y previa reglamentación que para el caso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autorízase a los departamentos donde se encuentren las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo para emitir bonos de Desarrollo Fronterizo (BDF), estos bonos podrán ser pagados por las inversiones de la Tesorería General de la Nación de acuerdo con el reglamento que al respecto expida el Gobierno Nacional.

Los recursos obtenidos con los Bonos de Desarrollo Fronterizo se destinarán a financiar planes y proyectos de infraestructura industrial y comercial en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Artículo 16. De acuerdo con las normas que regulan la emisión de bonos de las entidades territoriales descentralizadas, en el marco de convenios recíprocos con los países limítrofes, autorízase a los departamentos donde estén las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo para la emisión de bonos en moneda extranjera.

Artículo 17. La introducción exclusivamente para consumo dentro de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo de bienes originarios de los países colindantes, requerirá certificado de venta libre del país de origen, respaldado y aprobado por las autoridades nacionales competentes, cuando sea necesario, las cuales podrán delegar en la respectiva autoridad sanitaria del departamento donde se encuentren ubicadas las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Artículo 18. De acuerdo con las conveniencias para las finanzas de los Departamentos Fronterizos y de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y a la solicitud del correspondiente Gobernador, y de la Asamblea Departamental, el Gobierno Nacional reducirá hasta en un cincuenta por ciento el porcentaje de gravamen que se cobra al consumo de licores, cervezas y demás bebidas de producción nacional en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

En este evento los departamentos podrán reglamentar los mecanismos que permitan mantener el equilibrio en los ingresos por concepto de dicho impuesto. El gobierno Nacional creará y reglamentará un Fondo de Compensación Tributaria, de tal manera que los departamentos mantengan el equilibrio en los ingresos por concepto de dicho impuesto.

Parágrafo. La reducción al impuesto a que se refiere este artículo se aplicará exclusivamente a los consumos dentro de las Zonas de Frontera del respectivo departamento.

Artículo 19. Los Gobernadores de los departamentos en donde se encuentran ubicadas las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía podrán autorizar por concepto de subsidio en beneficio de las finanzas departamentales, la distribución de combustibles dentro del territorio de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Especial de Desarrollo Fronterizo, por parte de empresas nacionales o del país vecino que tengan dicha actividad, los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las específicas establecidas para las Unidades especiales de Desarrollo Fronterizo por las autoridades competentes del pago de aranceles.

Las empresas distribuidoras sólo podrán operar estas instalaciones, bajo la condición de estación de servicio y no como planta de abasto mayorista, según reglamentación que oportunamente expedirá el Ministerio de Energía.

Artículo 20. En las unidades especiales de Desarrollo Fronterizo por medio del IFI, se promoverá la creación de parques industriales nacionales y de exportación, y proceso de maquila, mediante aportes de capital.

Artículo 21. En las Unidades especiales de Desarrollo Fronterizo los Bancos, las Corporaciones Financieras de financiamiento Comercial y las Casas de Cambio autorizadas, podrán hacer operaciones de comercio exterior de acuerdo con las autorizaciones y regulaciones que al efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República.

Parágrafo 1o. Las operaciones de comercio exterior efectuadas dentro de las unidades especiales de Desarrollo Fronterizo podrán ser declaradas en la moneda nacional o la del país vecino.

Parágrafo 2o. Es obligación del Banco de la República cotizar diariamente la tasa representativa de las monedas de los países vecinos.

Parágrafo 3o. El Gobierno Nacional establecerá un régimen cambiario especial para las unidades especiales de Desarrollo Fronterizo cuando la Junta del Banco de la República lo considere.

Artículo 22. El Gobierno Nacional autorizará, por medio del IFI y de las demás instituciones del Estado, la creación de parques industriales y para reconversión de empresas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Artículo 23. La instalación de nuevas empresas y las ampliaciones significativas en empresas establecidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo podrán ser de carácter nacional, binacional y multinacional, sujetas a las siguientes normas:

a) La importación de bienes de capital no producidos en la subregión Andina y destinados a empresas de sectores primarios, manufacturero y de prestación de servicios de salud, transporte, ingeniería, hotelería, turismo y tecnología estarán exentas de aranceles por un término de cinco años contados a partir de la promulgación de la Ley;

La Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales reconocerá, en cada caso, el derecho a esta exención con la reglamentación dictada al efecto por el Gobierno Nacional;

b). Tendrán libertad de asociarse con empresas extranjeras;

c) Los bienes introducidos a estas Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo que se importen al país vecino se someterán a las normas y requisitos ordinarios aplicados a la importaciones.

Parágrafo 1o. Para los efectos establecidos en esta Ley, se entiende por instalación de nueva empresa aquella que constituya dentro de los cinco (5) años posteriores a la promulgación de la presente Ley, para lo cual el interesado debe manifestar ante la Administración de Impuestos respectiva la intención de establecerse en la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, indicando el capital, el lugar de ubicación y demás requisitos que, mediante reglamento, establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. No se entenderán como empresas nuevas aquellas que ya se encuentren inscritas en el Registro de Empresas y sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, propietarios o fusión con otras empresas.

Para los efectos establecidos en la presente Ley, se entiende por ampliaciones significativas en emp aquellas que se inicien dentro de los cinco (5) años posteriores a la promulgación de la presente Ley proyecto de ampliación que signifique un aumento en su capacidad productiva de por lo menos un c que actualmente produce, el cual deberá ser aprobado, para el efecto de gozar de las exenciones cor por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previo el cumplimiento de los requisitos que establezca.

Parágrafo 2o. Las empresas de generación de energía eléctrica, podrán acogerse a la exención aranc literal a) del presente artículo previa autorización de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (

Parágrafo 3o. Para la Instalación de nuevas empresas que propendan por el mejoramiento de la infr requieran las Zonas de Frontera como son: la prestación del servicio de energía eléctrica, telecomur potable educación y salud. Las unidades especiales de Desarrollo Fronterizo promoverán su desarrr de los Departamentos donde estas Unidades se encuentren ubicadas, previa consulta con el Depart Planeación, podrán establecer condiciones especiales y excepcionales para su creación, desarrollo y respectiva autorización de la Asambleas Departamentales.

Artículo 24. El Gobierno Nacional podrá autorizar la internación temporal de vehículos, motociclet fluviales menores con matrícula del país vecino, a los residentes en las Unidades Especiales de Des cuando sea solicitado por éstos, previa comprobación de su domicilio en la respectiva Unidad Espe Fronterizo.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones, términos y requisitos que deben cumplir para e correspondientes permiso de internación temporal.

Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores internadas temporalm transitar en las jurisdicciones de los departamentos de Amazonas, Arauca, Cesar, Chocó, Guainía, C de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada, dependiendo de la Unidad Especial de Desarrollo Fron sido autorizada la respectiva internación temporal.

Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de nacionales o reside Especiales de Desarrollo Fronterizo, para circular en el resto del territorio nacional deberán somete aduaneras que regulan el régimen de importación.

Artículo 25. Exímese del impuesto de remesas por el término de cinco (5) años, contados a partir de la presente Ley, a las nuevas empresas productoras de bienes que se establezcan en las Unidades Es Fronterizo y a las existentes que realicen ampliaciones significativas en dichas unidades siempre y derecho al ochenta por cientos (80%) o más de su producción generada en la Unidad respectiva.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales reconocerá, en cada caso, el derecho a esta exen con la reglamentación dictada al efecto por el Gobierno Nacional.

Artículo 26. Elimínese el cobro del impuesto a la salida de los nacionales y extranjeros por los puer fluviales, en áreas pertenecientes a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Artículo 27 Decláranse exentos del IVA los alimentos de consumo humano y animal, elementos de para uso humano o veterinario, originarios de los países colindantes con las Unidades Especiales de siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo de las mismas, en los términos del Decre

Parágrafo. Exonérese del IVA a todas las mercancías introducidas al Departamento del Amazonas e Colombo- Peruano vigente

Artículo 28. El IVA que se cobra por las adquisiciones de visitantes extranjeros en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo será objeto de devolución por parte de la DIAN, el Gobierno Nacional dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta Ley expedirá el reglamento respectivo para implementar este mecanismo de devolución.

Artículo 29. Los beneficios otorgados en esta Ley a las empresas instaladas actualmente, o que se instalen en las Zonas de Frontera y en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo no se aplicarán a empresas dedicadas a explotación, exploración o transporte de petróleo o de gas.

Artículo 30. Facúltase al Ministerio de Relaciones Exteriores y al de Transporte para establecer acuerdos con los países vecinos para el transporte transnacional y transfronterizo de pasajeros y mercancías por vía terrestre. Dicho servicio deberá ser prestado por transportadores colombianos y del país vecino legalmente constituidos.

Artículo 31. El Gobierno Nacional deberá tramitar acuerdos con los países vecinos en materia aduanera para el fin de permitir la aplicación armónica de regímenes de excepción a ambos lados de la frontera.

## CAPITULO V

### Aspectos educativos

Artículo 32. La cooperación con los países vecinos en materia educativa tendrá por objetivo garantizar en las Zonas de Frontera el derecho fundamental a la educación; promover el intercambio entre instituciones educativas y educadores, en todos los niveles, armonizar los programas de estudio y el reconocimiento de títulos que otorguen las instituciones educativas y facilitar la realización de actividades conjuntas entre las instituciones de Educación Superior.

El Ministerio de Educación Nacional adoptará las medidas necesarias para facilitar convenios de cooperación e integración en materia de educación formal, no formal e informal, así como la atención educativa a la que se refiere el Título III de la Ley 115 de 1994.

Artículo 33. El Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior, adoptará los requisitos para el ofrecimiento de programas de pregrado y post-grado en las Zonas de Frontera de acuerdo con el convenio entre instituciones de Educación Superior de Colombia y de los países vecinos.

Parágrafo. Para ejercer la profesión o Cátedra Universitaria no se requerirá homologar el título así como el título de la institución de Educación Superior del país vecino se encuentre debidamente aprobada por el país vecino y localizada. Se excluye de lo anterior los títulos en ciencias de la Salud y Derecho.

Artículo 34. El Gobierno Nacional asignará anualmente en el presupuesto del Fondo de Desarrollo Educativo, Fodesep, una partida no inferior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales, con destino al fortalecimiento de las instituciones públicas de Educación Superior ubicadas en las zonas de Frontera y a la financiación de los programas que adelanten conjuntamente con las Universidades de los países vecinos.

Artículo 35. Las Universidades Públicas que desarrollen actividades académicas e investigativas en uso de su autonomía académica e investigativa, y las entidades públicas o privadas en las Zonas de Frontera, serán órganos asesores del Estado para el logro de los objetivos de la presente Ley y los programas de cooperación e integración con los países vecinos.

Parágrafo. La Nación, los Departamentos y Municipios Fronterizos, asignarán en sus respectivos presupuestos celebrarán los convenios que consideren necesarios para el cumplimiento de esta función de asesoría.

Artículo 36. El Ministerio de Educación Nacional dará prioridad en la asignación de recursos de la Nación para los proyectos dirigidos a la población de las Zonas de Frontera.

Con estos recursos se podrá financiar la construcción, adquisición, reparación y/o mantenimiento de dotación necesarias para la prestación del servicio de educación media técnica, formación de docentes de educación laboral.

Artículo 37. La Escuela Superior de Administración Pública ESAP, adecuará los programas que adfrontera a las necesidades de los funcionarios públicos de los departamentos y municipios fronterizos responsables de la acción del Estado en las zonas de frontera.

## CAPITULO VI

### Aspectos Administrativos

Artículo 38. Los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos Nacionales de comercio exterior abrirán oficinas regionales en los Centros Nacionales de Atención en Frontera (C

Artículo 39. Para el cumplimiento de los fines y objetivos de la presente Ley, el Banco de Comercio deberá debidamente las actividades de comercio internacional en las Zonas de Frontera incluyendo el establecimiento de oficinas.

Artículo 40 El Gobierno Nacional para los efectos de coordinación interinstitucional creará una Comisión de Fronteras que dependa de la Presidencia de la República, esta Consejería Presidencial recibirá y coordinará las iniciativas y acciones relacionadas con las Zonas de Frontera, será un vínculo permanente entre los sectores público y privados, elaborará planes especiales de desarrollo económico y social para las zonas de Frontera Especiales de Desarrollo Fronterizo; dicha Consejería tendrá las siguientes funciones:

- a) Formular conjuntamente con los Ministerios respectivos y con las demás entidades e instancias de nivel departamental y local, y en coordinación con los Corpes regionales, la política en materia de desarrollo social y los proyectos de inversión económica, garantizando la participación de las autoridades involucradas y sus organizaciones;
- b) Promover acciones para que las agencias del Estado implementen el cumplimiento de esta Ley;
- c) Coordinar acciones con entidades públicas, privadas, de cooperación internacional y con gobiernos extranjeros para el cumplimiento de esta ley,
- d) Propiciar la participación de las comunidades, organizaciones sociales, comunidades negras y afrocolombianas en las comisiones binacionales de vecindad; hacer seguimiento y evaluación de desarrollos y compromisos emanados de las mismas;
- e). Recopilar, promover y divulgar normas, programas e investigaciones relativas al régimen fronterizo en aspectos administrativos, fiscales ambientales, étnicos y de comercio exterior, que involucren comunidades indígenas y afrocolombianas;
- f). Atender asuntos relacionados con la problemática de las comunidades negras e indígenas fronterizas con las Entidades Territoriales e instancias administrativas competentes.
- g). Presentar anualmente un informe sobre la situación de las Zonas de Frontera y del cumplimiento de los compromisos consagrados en la presente Ley;
- h) Propiciar con los países vecinos acuerdos binacionales que en condiciones de reciprocidad establezcan procedimientos que faciliten la obtención de la doble nacionalidad a los indígenas de las Zonas de Frontera;
- i) Garantizar la participación de las comunidades Indígenas y negras definidas por la Ley 170/93 en

ejecución de la política de fronteras:

j) Las demás que le asigne el Gobierno Nacional mediante Decreto Reglamentario, que deberán expirar un año contado a partir de la vigencia de la presente Ley.

Artículo 41. Créase el Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera, como una corporación sin personería jurídica dentro de la estructura administrativa de la Consejería Presidencial de Fronteras.

Artículo 42. Los recursos del fondo económico para la modernización de las Zonas de Frontera procederán de:

- a) Los aportes del Presupuesto Nacional;
- b) Los aportes y contraprestaciones que reciba de las Zonas de Frontera y Unidades Territoriales de Frontera;
- c) Las donaciones y demás recursos que reciban a cualquier título;
- d) Las demás que se establezcan.

Parágrafo. El consejero Presidencial de Fronteras tendrá asiento en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

Artículo 43. Los Municipios de Maicao, Puerto Santander, Cúcuta, Arauca, Puerto Carreño, San Martín de Leticia, Mitú y Puerto Inirida en desarrollo de la política fronteriza tendrán calidad de puertos terrestres. El Gobierno Nacional los dotará de la infraestructura necesaria para su desarrollo a partir de la vigencia de la presente Ley.

Artículo 44. En desarrollo del artículo 368 de la Constitución Nacional, la Nación, los Departamentos y los Distritos, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, dispondrán en sus presupuestos anuales para subsidiar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios en los estratos más bajos de la población de las Zonas de Frontera.

Artículo 45. El principio de reciprocidad a que se refiere el artículo 20 de la ley 80 de 1993, cuando se refiera a las relaciones comerciales y de servicios entre las entidades públicas y de los departamentos y municipios fronterizos, cuyo objeto deba cumplirse en las Zonas de Frontera, podrán entenderse como el compromiso adquirido por el país vecino, en el sentido de que los bienes, servicios y prestaciones de ambos países se le concederá en las Zonas de Frontera, el mismo tratamiento en cuanto a requisitos, procedimientos y criterios para la adjudicación de los referidos, contratos.

Artículo 46. Las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en las Zonas de Frontera, podrán prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los departamentos y municipios fronterizos que lo requieran e integren en su competencia para adelantar programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del medio ambiente y la protección de los ecosistemas ubicados en dichas zonas.

Artículo 47. En la asignación de recursos para el medio ambiente del Fondo Nacional de Regalías y Ambiental, Fonam, se dará prioridad a la financiación de proyectos dirigidos a la preservación y protección de los ecosistemas ubicados en las Zonas de frontera.

Artículo 48. La construcción, reparación y mantenimiento de la infraestructura de transporte necesaria para el desarrollo de la Fronteriza, estará a cargo de la Nación.

## CAPITULO VII

### Estampilla Pro-desarrollo Fronterizo

Artículo 49. Autorízase a las Asambleas de los Departamentos fronterizos para que ordenen la emisión de una

"Pro-Desarrollo Fronterizo", hasta por la suma de cien mil millones de pesos cada una, cuyo producto financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de transporte; infraestructura y dotación en educación básica, media técnica y Superior; preservación del ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo de

Parágrafo 1o.- Las asambleas departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley; determinar y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 2o. Facúltanse a los Consejos Municipales de los Departamentos Fronterizos para que por Resolución de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla "Pro-desarrollo fronterizo" cuando lo autoriza.

Parágrafo 3o. No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las unidades de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades de Desarrollo Fronterizo.

## CAPITULO VIII

### Disposiciones finales

Artículo 50. Las explotaciones de carbón localizadas en las zonas de Frontera enmarcadas en el Código de Minería, pequeña minería subterránea, cuyos titulares a la fecha adeuden impuestos por la producción, al Fondo de Fomento al carbón, y los cancele dentro del primer año de vigencia de esta Ley, serán exonerados de intereses moratorios.

Artículo 51. Autorízase al Gobierno Nacional a fin de adoptar las medidas y realizar las operaciones necesarias para la cumplida ejecución de la presente ley.

Artículo 52. Esta ley se aplicará sin perjuicio del cumplimiento de los Tratados Internacionales vigentes en Colombia.

Artículo 53 la presente ley no se aplicará en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Fe, objeto de normas especiales, salvo a lo relativo a la asesoría y apoyo de las instituciones oficiales de

Artículo 54. El Ministerio de Comercio Exterior podrá autorizar el funcionamiento de Zonas Francas especiales hasta por el término de un año, para efectos agroindustriales en las Zonas de Frontera.

Artículo 55. Mientras la Nación construye la red de poliductos contemplada en el Plan Nacional de Abastecimiento, asumirá el costo del transporte de los combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abastecimiento y las zonas de Frontera que, siendo capital de departamento tengan comunicación por carretera con dicha zona, donde existiere terminal de poliducto.

Artículo 56 La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y modifica el artículo 10 de la Ley 173 de 1994.

Artículo 57 la presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

(siguen firmas)

El texto del artículo 24, es el siguiente:

"El Gobierno Nacional podrá autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcos menores con matrícula del país vecino, a los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo solicitados por éstos, previa comprobación de su domicilio en la respectiva Unidad Espacial de Desarrollo Fronterizo.

"El Gobierno reglamentará las condiciones, términos y requisitos que deben cumplir para el otorgamiento del correspondiente permiso de internación temporal.

"Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores internadas temporalmente para transitar en las jurisdicciones de los departamentos de Amazonas, Arauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada, dependiendo de la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, cuando ha sido autorizada la respectiva internación temporal.

"Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de nacionales o residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, para circular en el resto del territorio nacional deberán someterse a las disposiciones que regulan el régimen de importación."

B. La demanda.

Cargos en contra del texto de la ley 191 de 1995.

1. Cargo por violación del artículo 158 de la Constitución.

Al expedir la ley 191 de 1995, el legislador desconoció el artículo 158 de la Constitución, que establece que cuando un objeto de reforma parcial se publicará en un sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. La vigencia de la ley 191 de 1995, ha creado un caos jurídico en relación con las normas sobre zonas fronterizas, generando inseguridad jurídica y económica, pues no es fácil determinar qué normas están vigentes. Este defecto, dice el actor, se presenta por la omisión del legislador de integrar en un sólo cuerpo normativo, todas las disposiciones. Este defecto, dice el actor, no se subsana por el sólo hecho de que el artículo 56 de la mencionada Constitución establece que, cuando las normas que le son contrarias, es necesario la agrupación de las que aún continúan vigentes, para que el mandato constitucional exista con certeza jurídica.

2. Así mismo, el actor considera que en la ley acusada se regularon algunas materias en forma diversa a las que se regularon en leyes anteriores, hecho que vulnera la seguridad jurídica.

Cargos en contra del artículo 24.

1. El artículo acusado no fue aprobado en debida forma, pues su inclusión se hizo a última hora, con el consentimiento del real del proyecto de ley correspondiente.

2. Este artículo es propio de las facultades reglamentarias del Gobierno, por tanto, existe vulneración de la Constitución (el actor no señala una norma en concreto), pues se mezclaron competencias que son del resorte del Congreso, que, por sus características, es una ley marco.

3. El legislador desconoció que existían normas anteriores que regulaban la internación temporal de vehículos que consagraban un permiso válido por cinco (5) años para circular en las zonas de frontera, alguna de las cuales, con la nueva ley, vulnerando así un derecho adquirido de los beneficiarios de los permisos correspondientes.

4. Se crea una discriminación entre aquellas personas que tienen domicilio en una Unidad de Desarrollo Fronterizo y aquellas que no lo tienen, al permitir a estas últimas circular libremente en las Unidades de Desarrollo Fronterizo, mientras que a las primeras se les exige una serie de requisitos, y se les establece una serie de restricciones para ingresar a las Unidades de Desarrollo Fronterizo.

a zonas del país distintas de las denominadas Unidades de Desarrollo Fronterizo, desconociéndose el artículo 13 de la Constitución.

### C. Intervención ciudadana.

En el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la ley acusó el ciudadano Alberto Camargo Aya, designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección Impuestos Nacionales.

Para este interviniente, el primer cargo de la demanda no está llamado a prosperar, porque la omisión de un texto de una ley, las modificaciones de la normatividad anterior que se modifican, no puede conducir a la inconstitucionalidad de la ley correspondiente. Así mismo, el legislador está facultado para derogar o modificar expresa la normatividad que considere necesaria, sin que esté obligado a expresar con exactitud que

En cuanto al cargo por violación de derechos adquiridos, considera no es procedente, pues el legislador tiene facultad para modificar, restringir y prohibir la internación temporal de vehículos si así lo considera pertinente en las circunstancias sociales, políticas o económicas en las regiones fronterizas así lo requieran.

### D. Concepto del Procurador General de la Nación.

Por medio del concepto número 1048, del dos (2) de agosto de 1996, el Procurador General de la Nación Leonidas Jaramillo Jaramillo, rindió el concepto de rigor, en el que solicita declarar EXEQUIBLES la ley acusada y, específicamente, el artículo 24.

En cuanto a la supuesta violación del inciso final del artículo 158 de la Constitución, considera que por la naturaleza de la ley acusada, ella debe ser considerada como un estatuto de carácter principal, al cual no se le aplican las modificaciones introducidas a normas anteriores.

En relación con los cargos contra el artículo 24, se limita a afirmar que no es cierto que la materia rige la expedición de una ley marco.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la sentencia que corresponde a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

### Primera. - Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse demandado una ley y un artículo que de ella hace parte (numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución).

### Segunda.- Lo que se debate.

El primer cargo de la demanda, se basa en la afirmación de que la ley 191 de 1995 es inconstitucional por haber incorporado en su texto las leyes que modificaba, tal como lo ordena el inciso final del artículo 158 de la Constitución. Igualmente, por regular ciertas materias en forma distinta a como lo estaban en leyes anteriores.

Para analizar estos cargos, es necesario precisar cuál ha sido la evolución legislativa en nuestro ordenamiento en relación con las zonas fronterizas.

### Tercera.- La legislación colombiana en materia fronteriza.

La política legislativa en materia de fronteras ha sido escasa. Se podría afirmar que, hasta la expedición

las disposiciones que se dictaron buscaban reglamentar sólo un aspecto de esta materia: el tema ad

En 1983, el legislador expidió la ley 10 de 1983, que facultó al Gobierno para definir lo que habría "zonas fronterizas", su creación, así como su participación en los ingresos de carácter nacional, su límites, entre otras cosas. En desarrollo de estas facultades, el Presidente de la República dictó el de denominado "Estatuto especial para las zonas fronterizas".

El primer aspecto relevante de este decreto, fue la definición que hizo de zona fronteriza, a través de los municipios fronterizos, señalando específicamente los municipios que los conformaban. Así mismo, estableció para su desarrollo, con créditos de fomento para la agricultura y el turismo, al igual que incentivos tributarios y patrimoniales. Igualmente, creó la Secretaría de Asuntos Fronterizos, como dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En conclusión, el decreto en mención, reguló un sinnúmero de aspectos que carecían de desarrollo y que se hallaban dispersos en otras regulaciones.

En 1984, se dictó el decreto 1444, que reglamentó los procedimientos de internación temporal de bienes de los municipios de las regiones fronterizas.

A través de la ley 7a. de 1991, el legislador delegó en el Gobierno Nacional, la regulación de las zonas fronterizas para lograr una mayor autonomía de éstas, facilitar el libre comercio, desarrollar formas de cooperación con los países vecinos, servicios públicos, financieros, sociales, la creación de regímenes aduaneros especiales, etc. El Gobierno dictó ninguna normatividad al respecto.

En 1994, el Gobierno Nacional, a través de los Ministros de Hacienda y Crédito Público, y Relaciones Exteriores, presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley sobre esta materia. Posteriormente, y a otro que, con el mismo objetivo, presentaron los Senadores Luis Eladio Pérez Bonilla y Carlos Ce

La idea del Gobierno Nacional y de los senadores mencionados, consistía en crear una normatividad que permitiera el desarrollo integral de los territorios fronterizos y de sus habitantes, que por su ubicación y proximidad con otros Estados, requerían un tratamiento especial en todos los órdenes, tales como el económico, social, el político, el ambiental, etc., como lo ordena el artículo 337 de la Constitución.

El Congreso de la República aprobó, con modificaciones sustanciales, los proyectos de ley sobre esta materia en la ley 191 de 1995.

En conclusión, el decreto 3448 de 1983 era, hasta antes de la expedición de la ley 191 de 1995, la única regulación que, de manera general y organizada, regulaba el tema de las zonas fronterizas.

Cuarta.- Análisis de los cargos en contra de la ley 191 de 1995.

1. Violación del artículo 158 de la Constitución.

La ley 191 de 1995, como lo indica su propio texto, se dictó con fundamento en la facultad que le confiere al legislador para regular de forma especial, los aspectos económicos y sociales de las zonas de frontera. Sin embargo, ciertos parámetros que permitan no sólo el desarrollo y progreso de estas áreas, sino su integración con los Estados vecinos. Al ser una legislación que desarrolla las pautas que la Constitución señaló en el artículo 158, no asiste razón al demandante cuando afirma que la ley acusada es sólo una modificación a algunos aspectos de la legislación fronteriza.

Como ya se explicó, antes de la expedición de la ley acusada, la única reglamentación en este campo era el decreto 3448 de 1983. Decreto que, en sus aspectos principales, fue modificado por la ley en mención.

En materia fronteriza, la ley 191 de 1995 es, precisamente, la espina dorsal de la legislación en este lo que en ella se regula para arribar a esta conclusión. Por tanto, no es válido el cargo de la demanda que pudo incurrir el legislador al no ordenar la publicación de la ley de fronteras con las modificaciones que introducía al régimen fronterizo.

Por lo expuesto, el cargo de la demanda, por la supuesta violación del inciso final del artículo 158 puede prosperar.

Sin embargo, es necesario explicar el sentido de la exigencia que hace el inciso final del artículo 158 según el cual "la ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas", pues una interpretación errónea de su texto puede dar lugar a errores, como éste en que el demandante al solicitar la inexecutable de la ley 191 de 1995, por el supuesto incumplimiento de

De los antecedentes de este inciso, en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, se puede ver que la Asamblea Constituyente quiso introducir cierto orden en el quehacer legislativo, al establecer que cuando existieran leyes parciales a una determinada regulación, se codifique la ley que se modifica con sus reformas, para que la legislación sobre determinada materia esté compilada en un sólo texto, hecho que facilita su aplicación y permite cierto grado de seguridad frente a sus destinatarios e intérpretes. Al respecto, puede consultarse el artículo 306 de 1996, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

La dispersión normativa es típica de nuestro sistema: no es raro encontrar, sobre un mismo tema, diversos decretos, todos vigentes, sin poder determinar con certeza si alguna de sus disposiciones ha sido derogada. El inciso final del artículo 158, busca precisamente corregir esta práctica, al ordenar que se publiquen las leyes y sus modificaciones sean objeto de modificación, en un sólo texto donde se incluyan los cambios efectuados.

Lo anterior significa que, una vez el legislador deroga o modifica una o varias normas sobre determinada materia, debe ordenar que se publique el texto original de la ley reformada, con las modificaciones correspondientes. Como lo ha explicado la jurisprudencia, corresponde efectuar al gobierno, y no al Congreso de la República, entenderlo el demandante.

La publicación a que hace referencia el artículo 158 de la Constitución, difiere, en sus efectos, de la publicación que hace el Gobierno, una vez imparte la sanción constitucional correspondiente.

Como se sabe, la publicación de la ley tiene por objeto dar a conocer su contenido, y exigir su observancia. Por razón, la ley no es obligatoria si no ha sido debidamente promulgada (artículo 52 del Código de Régimen Municipal). Promulgación que consiste en la inclusión de la ley, en el periódico oficial, y se entiende que la fecha del número en que termine la inserción, según lo dispone el artículo 52 enunciado.

La publicación que exige el artículo 158 de la Constitución, como se ha explicado, busca establecer un orden en nuestra legislación, pero no tiene incidencia alguna respecto de la obligatoriedad de la ley. La falta de publicación que exige esta norma constitucional no hace inexecutable la ley que se modifica, y las modificaciones, leyes que, independientemente, obligan desde su promulgación, salvo si en su texto

Es decir, el mandato que contiene el inciso final del artículo 158 de la Constitución, más que incidir en la discusión y formación de las leyes, que es uno de los aspectos que analiza la Corte para efectos de declarar la inexecutable, es una obligación adicional para el Gobierno, quien debe efectuar la publicación de la ley y las correspondientes modificaciones, indicando la ley que las introdujo.

2. La ley 191 de 1995, por su materia, no es una ley marco.

La ley 191 de 1995 no es una ley marco, como equivocadamente lo afirma el demandante. Basta leer

numeral 19 de la Constitución, que señala, expresamente, las materias que deben regularse por medio de normas especiales. En la enunciación que hace el artículo en comento, no se encuentra la materia de la ley acusada: zonas de frontera.

Si bien el artículo 337 de la Constitución, faculta al legislador para regular por medio de normas especiales aspectos económicos y sociales en las zonas de frontera, ello no significa que se requiera la expedición de una ley, como parece entenderlo el demandante. La alusión que hace este precepto a "normas especiales", de hecho, implica la promulgación de una regulación que promueva mecanismos para el desarrollo armonizado de estas zonas, para el efecto un esquema distinto al que se aplica al resto del país, y que responda a sus peculiaridades económicas y sociales.

Por estas razones, no prospera este cargo de la demanda.

3. El legislador, en ejercicio de la cláusula general de competencia, puede derogar, interpretar y modificar las leyes (artículo 150, numeral 1o. de la Constitución).

Según el demandante, con la expedición de la ley 191 de 1995, el legislador reguló ciertos aspectos de las zonas de frontera, en forma diversa a como se encontraban reglamentadas en normas anteriores, hecho que constituye un atentado a la Constitución, por lo que es inconstitucional la ley acusada. Este cargo tampoco puede prosperar, pues, con fundamento en la cláusula general de competencia que tiene el Congreso de la República, éste puede derogar, modificar e interpretar las leyes. En el ejercicio que en uso de esta atribución, el legislador está obligado a respetar derechos adquiridos, (artículo 5o. de la Constitución) y no invadir competencias asignadas a otros entes, etc.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido:

"Una función del Congreso es derogar las leyes (CP art. 150-1). ... Si la derogación se ha realizado por el procedimiento previsto en la Constitución, no cabe formular ningún reparo a la acción del legislativo por la expedición de una disposición del ordenamiento jurídico previamente creada por él mismo. Las circunstancias que abarcan la oportunidad o constitucionalidad de un precepto legal, no impiden que en cualquier momento pueda ser derogada una norma de la misma jerarquía." ( Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 1994. Magistrado ponente: Cifuentes Muñoz):

La función del legislador consiste, entre otras, en regular los diversos fenómenos que se suceden en el territorio y de dotar a los asociados y a las instituciones del Estado de las herramientas necesarias para afrontar los problemas que van sucediendo. Por tanto, en un Estado moderno, no se puede concebir una legislación estática, que no permita el normal desarrollo, y por el contrario, lo obstruya, hasta el punto de hacerlo inoperante.

De esta manera, el demandante se equivoca al afirmar que el legislador no podía modificar la norma acusada en su relación con las zonas fronterizas. La inconstitucionalidad de la ley en análisis, por este aspecto, sólo puede alegarse en el evento de que ella desconociera derechos adquiridos, cuestión ésta que la Corte examinará por separado en relación con el artículo 24, que fue expresamente acusado por este motivo.

Quinta. Análisis de los cargos en contra del artículo 24 de la ley 191 de 1995.

1. No existió vicio alguno en la aprobación del artículo 24 de la ley 191 de 1995.

El texto del artículo 24, no figuraba en los proyectos que originalmente fueron sometidos a consideración de las comisiones de Cámara y Senado que conjuntamente asumieron su estudio. Esta norma, tal como apareció en el articulado que, en segundo debate, aprobó la plenaria del Senado de la República, tal como lo demuestran los antecedentes legislativos que reposan en el archivo del Congreso de la República.

Al existir diferencia entre los textos aprobados en la plenaria de la Cámara y la del Senado, se designó como texto conciliación que aprobó, como texto definitivo, el votado por la plenaria del Senado de la República.

fue acogida tanto en la Cámara como en el Senado.

De esta manera, y ante la facultad constitucional que tienen las Cámaras de introducir modificación de ley durante su aprobación en segundo debate (artículo 160 de la Constitución), la inclusión del artículo de ley que finalmente fue aprobado como ley de fronteras, no desconoció norma alguna de carácter

2. El artículo 24 de la ley 191 de 1995 es constitucional porque la materia regulada en él, no es de competencia del Presidente de la República.

No se encuentra cuáles son las razones que llevan al demandante a afirmar que sólo el Presidente de la República puede regular la internación temporal de vehículos en zonas fronterizas. Pues, tal como se explicó en la providencia, no hay una norma que limite la competencia del legislador en esta materia.

Por el contrario, al no existir restricción alguna de su poder legislativo, el Congreso estaba facultado para regular los tópicos y situaciones que inciden de manera directa en la problemática y condición especial de las zonas, si así lo estimara conveniente.

Una materia que, por su importancia, requería de regulación es la que tiene que ver con la circulación de vehículos matriculados en países fronterizos con Colombia, dada la afluencia de éstos en las zonas de fronteras.

Por esta razón, ni es extraña a la materia que regula la ley 191 de 1995 ni es del exclusivo resorte del Presidente de la República, la materia que regula el artículo 24 acusado.

El legislador podía, tal como lo hizo en la norma acusada, facultar al Gobierno Nacional para regular la circulación de vehículos, motocicletas y embarcaciones menores con matrícula de un país vecino en las zonas de fronteras, y, para el efecto, determinar algunas condiciones mínimas que deberían tenerse en cuenta para la correspondiente autorización. Por su parte, el Gobierno quedó expresamente autorizado para expedir la autorización necesaria, a fin de dar cabal cumplimiento a esta disposición.

De esta manera, el Congreso de la República, en uso de la cláusula general de competencia (artículo 150 de la Constitución), podía fijar los procedimientos mínimos para efectos de obtener la autorización para internar temporalmente con matrícula de un país vecino en las denominadas zonas fronterizas, sin que por ello se hubiese violado la Constitución alguna.

Por tanto, como en esta materia la Constitución no asigna expresamente a otra autoridad su regulación, el Congreso conserva plena facultad de regularla. Al tiempo que el Presidente de la República conserva su competencia para regular aquellos aspectos que considere necesarios para efectos de desarrollarla y cumplirla adecuadamente (artículo 189 numeral 11).

Por estas razones, no prospera este cargo de la demanda.

3. Lo dispuesto en artículo 24 de la ley 191 de 1995, no desconoce derechos adquiridos ni vulnera el principio de igualdad.

Según el actor, se desconocieron los derechos adquiridos por las personas a quienes las autoridades expedieron las autorizaciones de internación temporal de vehículos, con fundamento en normas antes de la ley 191 de 1995.

Si bien el escrito de demanda no fue lo suficientemente claro en la sustentación de este cargo, en el presente no existe incompatibilidad alguna entre las disposiciones del decreto 1444 de 1984 "Por el cual se dictan los procedimientos de internación temporal de bienes en algunos municipios de las regiones de fronteras" y el artículo 24 acusado que sobre el mismo asunto hace el artículo 24 acusado.

Es verdad que en el decreto citado se autorizaba a los administradores de aduana para expedir una licencia para el objeto la internación temporal de vehículos y motocicletas con matrícula de un país vecino, en las zonas fronterizas, siempre que el solicitante, nacional o extranjero, demostrará su domicilio en la correspondiente aduanera. Autorización que tenía vigencia de cinco años.

El artículo 24, por su parte, autoriza al Gobierno para que se conceda el permiso de internación, según que son similares a los señalados en el decreto 1944 de 1984. De esta manera, no se entiende cómo pueda desconocer los derechos de aquellos residentes en las distintas regiones fronterizas que han solicitado internación temporal de vehículos, pues una vez expiren, según los términos del decreto 1944 de 1984, deben solicitar su nueva licencia ajustándose a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Finalmente, no se encuentra violación alguna del derecho a la igualdad, por la exigencia que el artículo 24 determina que "Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de nacionalidad extranjera, en las Unidades de Desarrollo Fronterizo, para circular en el resto del territorio nacional deberán someterse a las disposiciones aduaneras que regulan el régimen de importación."

No es cierto, como lo afirma el actor, que los residentes en las zonas fronterizas sean tratados en desigualdad de relación con quienes residen en el resto del territorio nacional, al exigírseles tramitar la importación de una motocicleta correspondiente, para ingresar a lugares diferentes de la zona de frontera.

Se entiende que la importación recae sobre los automotores, naves menores y motocicletas matriculadas en el extranjero, pues, si bien el legislador puede expedir normas especiales en relación con su circulación en las regiones fronterizas, puede otorgar concesiones o prerrogativas, frente a las exigencias que se hacen a todos los nacionales, para legalizar la importación o el permiso de circulación temporal, cuando desean transitar por el territorio nacional con un vehículo matriculado en otro Estado, u obtener su internación definitiva, evento en el cual estamos hablando de importación de bienes, que requiere de los trámites y autorizaciones correspondientes.

Lo contrario se constituiría en un beneficio en favor de los habitantes de las zonas de frontera, en perjuicio de quienes no residen en ellas, pues no existe ninguna razón que justifique la existencia de normas que concedan privilegios, salvo aquellos diseñados para promover el desarrollo de las distintas unidades de desarrollo fronterizo.

Lo anterior, ratifica la importancia de la delimitación e individualización de las llamadas zonas fronterizas, que regula en los primeros artículos de la ley 191 de 1995, pues toda actividad que se desarrolle fuera de ellas debe adecuarse a las exigencias que el ordenamiento jurídico impone al grueso de los habitantes del territorio nacional.

### III.- DECISIÓN.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de la ley 191 de 1995, pero con las modificaciones expuestas en esta providencia. Igualmente, se declarará la exequibilidad del artículo 24 de la mencionada ley.

En consecuencia, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero: Declárase EXEQUIBLE la ley 191 de 1995, pero sólo por las razones expuestas en la parte de esta providencia.

Segundo: Declárase EXEQUIBLE el artículo 24 de la ley 191 de 1995.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2

