

C-076-97

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, sino su integración con el resto del país y los Estados vecinos. En materia fronteriza, la ley 191 de 1995 es la espina dorsal de la legislación 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 en nuestra legislación, pero no tiene incidencia alguna respecto de la obligatoriedad de la ley en si misma. Es decir, la falta de publicación que exige esta norma constitucional no hace inoponible la ley que se modifica ni la que introduce las modificaciones, leyes que, independientemente, obligan desde su promulgación, salvo si en su texto se dice otra cosa. El mandato que contiene el inciso final del artículo 158 de la Constitución, más que incidir en el proceso de discusión y formación de las leyes, que es uno de los aspectos que analiza la Corte para efectos de determinar su exequibilidad, es una obligación adicional para el Gobierno, quien debe efectuar la publicación de la ley modificada con las correspondientes modificaciones, indicando la ley que las introdujo.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Modificación e interpretación de leyes

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.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Internación temporal vehículo de país

vecino/GOBIERNO-Reglamentación internación de vehículos

El Congreso de la República, en uso de la cláusula general de competencia, podía fijar los procedimientos mínimos para efectos de obtener la autorización para internar temporalmente un vehículo con matrícula de un país vecino en las denominadas zonas fronterizas, sin que por ello se hubiese desconocido mandato constitucional alguno. Como en esta materia la Constitución no asigna expresamente a otra autoridad su regulación, el legislador tenía plena facultad de regularla. Al tiempo que el Presidente de la República conserva su competencia para reglamentar todos aquellos aspectos 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 los veinte (20) días 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, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad, en contra del texto íntegro de la ley 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 fijación en lista, para asegurar la intervención ciudadana. Dispuso, también, el envío de copia de la misma al señor Presidente del Congreso 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 viernes 23 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, la presente Ley tiene por objeto establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su 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 básicas de las comunidades asentadas en las Zonas de Frontera.

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

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

Construcción y mejoramiento de la infraestructura que requieran las Zonas de Frontera para su desarrollo integral y para 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, sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación 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 desarrollo fronterizo.

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

Buscar la cooperación con los países vecinos para el intercambio de pruebas judiciales, la integración de los organismos policiales, 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 que sean del caso 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 las actividades y programas de: promoción de los recursos humanos, desarrollo institucional, investigación fortalecimiento y desarrollo de tecnologías propias o transferencias de tecnologías apropiadas para su desarrollo socioeconómico y para el 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, colindantes con los límites de la República de Colombia y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo;

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

c) Zonas de integración fronteriza. Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo 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 indígenas la determinación se tomará previa concertación con las autoridades propias de las comunidades y en concordancia con lo dispuesto por la Ley 21 de 1991.

En cada Departamento Fronterizo habrá por lo menos una Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, la cual podrá estar 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 convenios celebrados con los países vecinos en relación con las zonas de Integración Fronteriza, pudiendo transferir parcialmente determinadas atribuciones a los

organismos que en virtud de dichos convenios se llegaren a crear, conforme al numeral 16 del artículo 150 de la Constitución.

CAPITULO III

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

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

Parágrafo 2o. Dentro de los convenios de cooperación e integración a que se refiere el presente artículo se le dará especial atención a las solicitudes presentadas por las autoridades de las comunidades indígenas y entre ellas podrán celebrar los convenios que consideren del caso dentro del ámbito de sus competencias.

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

Artículo 8. El Estado protegerá el conocimiento tradicional asociado a los recursos genéticos que las comunidades indígenas y locales hayan desarrollado en las Zonas de Frontera. Igualmente cualquier utilización que se haga de ellos, se realizará con el consentimiento previo de dichas comunidades y deberán incluir una retribución equitativa de beneficios 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 Zonas de Frontera no podrán ser objeto de sustracciones parciales.

En las áreas de amortiguación del sistema de parques nacionales ubicados en las Zonas de Frontera se desarrollará con la participación de las autoridades y las comunidades indígenas y negras involucradas, modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados y se establecerán programas de crédito, fomento y capacitación para el efecto.

Artículo 10.-En las zonas de Frontera con características ambientales y culturales especiales, el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para regular los procesos de colonización con el objeto de proteger el desarrollo cultural 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 el medio ambiente y la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en la Zona en concordancia con lo establecido en 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 apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas, el IFI apoyará en los requerimientos de capital de trabajo y bienes de capital de 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, establecerá líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario.

Artículo 12. Artesanías de Colombia, el Fondo DRI, el IFI y el INPA destinarán recursos de inversión y crédito para la financiación de iniciativas presentadas por las formas asociativas de pequeños productores, microempresarios, comunidades indígenas, comunidades negras y unidades familiares referentes al fomento de las actividades de desarrollo productivo, artesanal, pesquero y agropecuario en las Zonas de Frontera.

Artículo 13. Las inversiones de cualquier carácter que se adelanten en las Zonas de Fronteras deberán respetar el medio ambiente, el interés social, la diversidad étnica y el patrimonio cultural y arqueológico de la Nación. Cuando se trate de inversiones en territorios indígenas y en las comunidades negras se elaborará un reglamento intercultural de manejo en

concentración con las comunidades pobladores y del Ministerio de Gobierno.

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

Artículo 15. De acuerdo con las normas vigentes sobre la materia y previa reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autorízase a los departamentos donde se encuentre las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo para emitir bonos de -Desarrollo Fronterizo (BDF), estos bonos podrán ser parte del portafolio de 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 programas de infraestructura industrial y comercial en la Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Artículo 16. De acuerdo con las normas que regulan la emisión de bonos de las entidades territoriales y de sus 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 18. De acuerdo con las conveniencias para las finanzas de los Departamentos Fronterizos donde se encuentren las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y a la solicitud del correspondiente Gobernador, previa autorización de la Asamblea Departamental, el Gobierno Nacional reducirá hasta en un cincuenta por ciento el porcentaje con base en el cual se cobra el impuesto al consumo de licores, cervezas y demás bebidas de producción nacional que estén sujetas al pago de dicho gravamen.

En este evento los departamentos podrán reglamentar los mecanismos que permitan mantener el equilibrio tributario, el gobierno Nacional creará y reglamentará un Fondo de Compensación Tributaria, de tal manera que se garantice a los Departamentos mantener 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 productos destinados al consumo 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 concesión y solamente en beneficio de las finanzas departamentales, la distribución de combustibles dentro del territorio de la respectiva unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, por parte de empresas nacionales o del país vecino que tengan como objeto principal dicha actividad, los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las especificaciones de calidad establecidas para las Unidades especiales de Desarrollo Fronterizo por las autoridades competentes y estarán exonerados del pago de aranceles.

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

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

Artículo 21. En las Unidades especiales de Desarrollo Fronterizo los Bancos, las Corporaciones Financieras, las entidades de financiamiento Comercial y las Casas de Cambio autorizadas, podrán hacer operaciones de compra y venta de divisas 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 del mercado 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, líneas de crédito para reconversión industrial 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 y estarán sujetas a las siguientes normas:

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

La Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales reconocerá, en cada caso, el derecho a esta exención, de conformidad 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 resto del Territorio Nacional 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 se constituya dentro de los cinco (5) años posteriores a la promulgación de la presente Ley, para lo cual el empresario deberá manifestar ante la Administración de Impuestos respectiva la intención de establecerse en la Unidad respectiva, 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 constituidas 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 empresas establecidas, aquellas que se inicien dentro de los cinco (5) años posteriores a

la promulgación de la presente Ley y que constituyen un proyecto de ampliación que signifique un aumento en su capacidad productiva de por lo menos un cincuenta (50%) de lo que actualmente produce, el cual deberá ser aprobado, para el efecto de gozar de las exenciones contempladas en esta ley, por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previo el cumplimiento de los requisitos que por reglamento ella establezca.

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

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

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

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

Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores internadas temporalmente sólo podrán transitar en las jurisdicciones de los departamentos de Amazonas, Arauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada, dependiendo de la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo donde haya sido autorizada la respectiva internación temporal.

Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de nacionales o

residentes de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, para circular en el resto del territorio nacional deberán someterse a las disposiciones 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 promulgación de la presente Ley, a las nuevas empresas productoras de bienes que se establezcan en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y a las existentes que realicen ampliaciones significativas en dichas unidades siempre y cuando tengan 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 exención, de conformidad con la reglamentación dictada al efecto por el Gobierno Nacional.

Artículo 27 Decláranse exentos del IVA los alimentos de consumo humano y animal, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, originarios de los países colindantes con las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo de las mismas, en los términos del Decreto 470 de 1986.

Parágrafo. Exonérese del IVA a todas las mercancías introducidas al Departamento del Amazonas a través del convenio 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 (3) 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 el futuro en las Zonas de Frontera y en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo no se aplicarán a empresas destinadas a la 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 fronterizos cuyo objeto sea el transporte transnacional y

transfronterizo de pasajeros y mercancías por carretera y fluvial. 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 y arancelaria, con 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 a los habitantes de las Zonas de Frontera el derecho fundamental a la educación; promover el intercambio entre instituciones educativas, educandos y educadores, en todos los niveles, armonizar los programas de estudio y el reconocimiento de los grados y títulos que otorguen las instituciones educativas y facilitar la realización de actividades conjuntas propias de su objeto, 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 las poblaciones a 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, CESU, reglamentará y adoptará los requisitos para el ofrecimiento de programas de pregrado y post-grado en las Zonas de Frontera mediante 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 obtenido, siempre y cuando la institución de Educación Superior del país vecino se encuentre debidamente aprobada por el Estado donde esté 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 de la Educación Superior, Fodesep, una partida no inferior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales, con destino a la modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas de Educación Superior ubicadas en las zonas de Frontera, así como

para 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 las Zonas de Frontera, en uso de su autonomía académica e investigativa, y las entidades públicas o privadas cuyo objeto se relacione con las Zonas de Frontera, serán órganos asesores del Estado para el logro de los objetivos de la presente Ley y el desarrollo de los programas de cooperación e integración con los países vecinos.

Parágrafo. La Nación, los Departamentos y Municipios Fronterizos, asignarán en sus respectivos presupuestos recursos y 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 Ley 21 de 1982 a 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 la infraestructura y dotación necesarias para la prestación del servicio de educación media técnica, formación de docentes y servicio especial de educación laboral.

Artículo 37. La Escuela Superior de Administración Pública ESAP, adecuará los programas que adelante en las zonas de frontera a las necesidades de los funcionarios públicos de los departamentos y municipios fronterizos, y de los 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 relacionados con el comercio exterior abrirán oficinas regionales en los Centros Nacionales de Atención en Frontera (Cenaf).

Artículo 39. Para el cumplimiento de los fines y objetivos de la presente Ley, el Banco de Comercio Exterior apoyará 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 Consejería Presidencial de Fronteras que dependa de la Presidencia de la República, esta Consejería Presidencial recibirá y analizará las iniciativas y acciones relacionadas con las Zonas de Frontera, será vínculo permanente entre los establecimientos públicos y privados, elaborará planes especiales de desarrollo económico y social para las zonas de Frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo; dicha Consejería tendrá las siguientes funciones:

a) Formular conjuntamente con los Ministerios respectivos y con las demás entidades e instancias del orden nacional, departamental y local, y en coordinación con los Corpes regionales, la política en materia de fronteras, los programas de desarrollo social y los proyectos de inversión económica, garantizando la participación de las autoridades y comunidades 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 autoridades indígenas Fronterizas en las comisiones binacionales de vecindad; hacer seguimiento y evaluación de desarrollo de los compromisos emanados de las mismas;

e). Recopilar, promover y divulgar normas, programas e investigaciones relativas al régimen fronterizo, en cuanto aspectos administrativos, fiscales ambientales, étnicos y de comercio exterior, que involucren comunidades Fronterizas.

f). Atender asuntos relacionados con la problemática de las comunidades negras e indígenas fronterizas, en coordinación 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 objetivos consagrados en la presente Ley;

h) Propiciar con los países vecinos acuerdos binacionales que en condiciones de reciprocidad

establezcan medidas o 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 la proyección y ejecución de la política de fronteras:

j) Las demás que le asigne el Gobierno Nacional mediante Decreto Reglamentario, que deberán expedir en el término de 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 cuenta especial de manejo, 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 provendrán de:

a) Los aportes del Presupuesto Nacional;

b) Los aportes y contraprestaciones que reciba de las Zonas de Frontera y Unidades Territoriales de Desarrollo Fronterizo.

c) Las donaciones y demás recursos que reciban a cualquier título;

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 Miguel, Ipiales, Tumaco, Leticia, Mitú y Puerto Inirida en desarrollo de la política fronteriza tendrán calidad de puertos terrestres y 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, los municipios y los Distritos, sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, dispondrán en sus presupuestos anuales partida suficientes 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 trate de contratos con 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 a las ofertas de bienes y servicios de ambos países se le concederá en las Zonas de Frontera, el mismo tratamiento en cuanto a las condiciones, requisitos, procedimientos y criterios para la adjudicación de los referidos, contratos.

Artículo 46. Las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en las Zonas de Frontera, prestarán asistencia técnica, administrativa y financiera a los departamentos y municipios fronterizos que lo requieran en cumplimiento de su competencia para adelantar programas de cooperación e integración dirigidos a la preservación del 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 del Fondo Nacional 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 la Integración 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 estampillas “Pro-Desarrollo Fronterizo”, hasta por la suma de cien mil millones de pesos cada una, cuyo producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las Zonas de Frontera de los respectivos departamentos en materia de infraestructura de transporte; infraestructura y dotación en educación básica, media técnica y Superior; preservación del medio 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 del sector agropecuario.

Parágrafo 1o.- Las asambleas departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen 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 previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro-desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.

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

CAPITULO VIII

Disposiciones finales

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

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

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

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

Artículo 54. El Ministerio de Comercio Exterior podrá autorizar el funcionamiento de Zonas

Francas Transitorias especiales hasta por el término de una 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 Desarrollo, Ecopetrol asumirá el costo del transporte de los combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayoristas y las zonas de Frontera que, siendo capital de departamento tengan comunicación por carretera con dichas plantas de abasto donde existiere terminal de poliducto.

Artículo 56 La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y modifica el artículo 193 de la Ley 136 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 embarcaciones fluviales menores con matrícula del país vecino, a los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, cuando sea solicitado 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 sólo podrán transitar en las jurisdicciones de los departamentos de Amazonas, Arauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada, dependiendo de la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo donde haya sido autorizada la respectiva internación temporal.

“Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de nacionales o residentes 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.”

B. La demanda.

Cargos en contra el 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: “La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”. Según el actor, la vigencia de ley 191 de 1995, ha creado un caos jurídico en relación con las normas sobre zonas fronterizas, hecho que ha generado inseguridad jurídica y económica, pues no es fácil determinar qué normas están vigentes, circunstancia que se presenta por la omisión del legislador de integrar en un sólo cuerpo normativo, todas las disposiciones sobre la materia. Este defecto, dice el actor, no se subsana por el sólo hecho de que el artículo 56 de la mencionada ley derogue todas las normas que le son contrarias, es necesario la agrupación de las que aún continúan vigentes, para que se cumpla el mandato constitucional y exista certeza jurídica.

2. Así mismo, el actor considera que en la ley acusada se regularon algunas materias en forma diversa a como estaban reglamentadas 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, contrariando el objeto 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 Gobierno, en una ley que, por sus características, es una ley marco.

3. El legislador desconoció que existían normas anteriores que regulaban la internación temporal de vehículos, normas que consagraban un permiso válido por cinco (5) años para circular en las zonas de frontera, algunas de ellas excluidas en 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 las 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 temporalmente a zonas del país distintas de las denominadas Unidades de Desarrollo Fronterizo, desconociéndose de esta forma, el artículo 13 de la Constitución.

C. Intervención ciudadana.

Para este interviniente, el primer cargo de la demanda no está llamado a prosperar, porque la omisión de incluir en el 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 en forma tácita o expresa la normatividad que considere necesaria, sin que esté obligado a expresar con exactitud qué es lo derogado.

En cuanto al cargo por violación de derechos adquiridos, considera no es procedente, pues el legislador está facultado para modificar, restringir y prohibir la internación temporal de vehículos si así lo considera pertinente, cuando 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 (E), doctor José León Jaramillo Jaramillo, rindió el concepto de rigor, en el que solicita declarar EXEQUIBLES la ley 191 de 1995 y, específicamente, el artículo 24.

En cuanto a la supuesta violación del inciso final del artículo 158 de la Constitución, considera que en razón a la naturaleza de la ley acusada, ella debe ser considerada como un estatuto de carácter principal, al cual no pueden agregarse 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 regulada en él, necesite 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 de la República, 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, al no 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 jurídico, 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 de la ley acusada, las disposiciones que se dictaron buscaban reglamentar sólo un aspecto de esta materia: el tema aduanero.

En 1983, el legislador expidió la ley 10 de 1983, que facultó al Gobierno para definir lo que habría de entenderse por “zonas fronterizas”, su creación, así como su participación en los ingresos de carácter nacional, su administración y límites, entre otras cosas. En desarrollo de estas facultades, el Presidente de la República dictó el decreto 3448 de 1983, 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 regiones y distritos fronterizos, señalando específicamente los municipios que los conformaban. Así mismo, estableció estímulos e incentivos para su desarrollo, con créditos de fomento para la agricultura y el turismo, al igual que incentivos tributarios y amnistías patrimoniales. Igualmente, creó la Secretaría de Asuntos Fronterizos, como dependencia del

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En 1984, se dictó el decreto 1944, que reglamentó los procedimientos de internación temporal de bienes en algunos 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 e integración de servicios públicos, financieros, sociales, la creación de regímenes aduaneros especiales, etc. El Gobierno no expidió 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. Proyecto que fue acumulado a otro que, con el mismo objetivo, presentaron los Senadores Luis Eladio Pérez Bonilla y Carlos Celis Gutiérrez.

La idea del Gobierno Nacional y de los senadores mencionados, consistía en crear una normatividad que mejorara y permitiera el desarrollo integral de los territorios fronterizos y de sus habitantes, que por su ubicación geográfica y proximidad con otros Estados, requerían un tratamiento especial en todos los órdenes, tales como el económico, el 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, recogidos 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 normatividad 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 la Constitución dio al legislador para regular de forma especial, los aspectos económicos y sociales de la zonas de frontera. Esta ley busca fijar ciertos parámetros que permitan no

sólo el desarrollo y progreso de estas áreas, sino su integración con el resto del país y los Estados vecinos. Al ser una legislación que desarrolla las pautas que la Constitución señaló en esta materia, no le 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 la constituía 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 campo. Basta revisar lo que en ella se regula para arribar a esta conclusión. Por tanto, no es válido el cargo de la demanda por la omisión en que pudo incurrir el legislador al no ordenar la publicación de la ley de fronteras con las modificaciones que ella introducía al régimen fronterizo.

Por lo expuesto, el cargo de la demanda, por la supuesta violación del inciso final del artículo 158 de la Constitución no puede prosperar.

Sin embargo, es necesario explicar el sentido de la exigencia que hace el inciso final del artículo 158 de la Constitución, 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 incurrió el demandante al solicitar la inexecutable de la ley 191 de 1995, por el supuesto incumplimiento de este precepto.

De los antecedentes de este inciso, en las discusiones Asamblea Nacional Constituyente, se puede deducir que el Constituyente quiso introducir cierto orden en el quehacer legislativo, al establecer que cuando existan modificaciones parciales a una determinada regulación, se codifique la ley que se modifica con sus reformas, para asegurar que la legislación sobre determinada materia esté compilada en un sólo texto, hecho que facilita su aplicación, al tiempo que permite cierto grado de seguridad frente a sus destinatarios e intérpretes. Al respecto, puede consultarse la sentencia C-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, diversas leyes y decretos, todos vigentes, sin poder determinar con certeza si alguna de sus disposiciones ha sido derogada o modificada. El inciso final del artículo 158, busca precisamente corregir esta práctica, al ordenar que se publiquen todas las leyes que 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. Publicación que, como lo ha explicado la jurisprudencia, corresponde efectuar al gobierno, y no al Congreso de la República, como parece entenderlo el demandante.

La publicación a que hace referencia el artículo 158 de la Constitución, difiere, en sus efectos, de la que debe ejecutar 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 esta razón, la ley no es obligatoria si no ha sido debidamente promulgada (artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal). Promulgación que consiste en la inclusión de la ley, en el periódico oficial, y se entiende consumada en 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 parámetro de orden en nuestra legislación, pero no tiene incidencia alguna respecto de la obligatoriedad de la ley en si misma. Es decir, la falta de publicación que exige esta norma constitucional no hace inoponible la ley que se modifica ni la que introduce las modificaciones, leyes que, independientemente, obligan desde su promulgación, salvo si en su texto se dice otra cosa.

Es decir, el mandato que contiene el inciso final del artículo 158 de la Constitución, más que incidir en el proceso de discusión y formación de las leyes, que es uno de los aspectos que analiza la Corte para efectos de determinar su exequibilidad, es una obligación adicional para el Gobierno, quien debe efectuar la publicación de la ley modificada con 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 el artículo 150, numeral 19 de la Constitución, que señala, expresamente, las materias que deben regularse por medio esta clase de leyes. En la enunciación que hace el artículo en comento, no se encuentra la materia de la ley acusada: zonas fronterizas.

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 marco o general, como parece entenderlo el demandante. La alusión que hace este precepto a “normas especiales”, debe entenderse como la promulgación de una regulación que promueva mecanismos para el desarrollo armonizado de estas zonas, diseñando para el efecto un esquema distinto al que se aplica al resto del país, y que responda a sus peculiares circunstancias sociales y económicas.

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 relacionados con las zonas de frontera, en forma diversa a como se encontraban reglamentadas en normas anteriores, hecho que hace 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. Obviamente, que en uso de esta atribución, el legislador está obligado a respetar derechos adquiridos, (artículo 58 de la Constitución), a 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 de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución, no cabe formular ningún reparo a la acción del legislativo que elimina una disposición del ordenamiento jurídico previamente creada por él mismo. Las circunstancias que abonen la conveniencia, oportunidad o constitucionalidad de un precepto legal, no impiden que en cualquier momento pueda ser derogado por otra norma de la misma jerarquía.” (Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 1994. Magistrado ponente: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz):

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.

De esta manera, el demandante se equivoca al afirmar que el legislador no podía modificar la normatividad existente en relación con las zonas fronterizas. La inconstitucionalidad de la ley en análisis, por este aspecto, sólo podría presentarse en el evento de que ella desconociera derechos adquiridos, cuestión ésta que la Corte examinará posteriormente, pero sólo 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 1991.

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 aparece en la ley, se incluyó en el articulado que, en segundo, debate aprobó la plenaria del Senado de la República, tal como consta en 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 una comisión de conciliación que aprobó, como texto definitivo, el votado por la plenaria del Senado de la República. Propuesta ésta que fue acogida tanto en la Cámara como en el Senado.

De esta manera, y ante la facultad constitucional que tienen las Cámaras de introducir modificaciones a los proyectos de ley durante su aprobación en segundo debate (artículo 160 de la Constitución), la inclusión del artículo 24, en el proyecto de ley que finalmente fue aprobado como ley de fronteras, no desconoció norma alguna de carácter constitucional.

2. El artículo 24 de la ley 191 de 1995 es constitucional porque la materia regulada en él, no es de competencia exclusiva 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 podía regular la internación temporal de vehículos en zonas fronterizas. Pues, tal como se explicó en la consideración cuarta de esta 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 todos los tópicos y situaciones que inciden de manera directa en la problemática y condición especial de las zonas fronterizas, 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 frontera.

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.

De esta manera, el Congreso de la República, en uso de la cláusula general de competencia (artículo 150, numeral 1o.), podía fijar los procedimientos mínimos para efectos de obtener la autorización para internar temporalmente un vehículo con matrícula de un país vecino en las denominadas zonas fronterizas, sin que por ello se hubiese desconocido mandato constitucional alguno.

Por tanto, como en esta materia la Constitución no asigna expresamente a otra autoridad su regulación, el legislador tenía plena facultad de regularla. Al tiempo que el Presidente de la República conserva su competencia para reglamentar todos 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 derecho a la igualdad.

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

Si bien el escrito de demanda no fue lo suficientemente claro en la sustentación de este cargo, encuentra la Corte que no existe incompatibilidad alguna entre las disposiciones del decreto 1944 de 1984 “Por el cual se dictan normas sobre procedimientos de internación temporal de bienes en algunos municipios de las regiones de fronteras”, y la regulación 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 que tenía como objeto la internación temporal de vehículos y motocicletas con matrícula de un país vecino, en las distintas zonas fronterizas, siempre que el solicitante, nacional o extranjero, demostrará su domicilio en la correspondiente zona 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, señalando unos requisitos que son similares a los señalados en el decreto 1944 de 1984. De esta manera, no se entiende cómo la norma acusada pueda desconocer los derechos de aquellos residentes en las distintas regiones fronterizas que han obtenido permisos de internación temporal de vehículos, pues una vez expiren, según los términos del decreto 1944 de 1984, tendrán que 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 acusado hace, al determinar que “Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de nacionales o residentes 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 distinta forma, en relación con quienes residen en el resto del territorio nacional, al exigírseles tramitar la importación del automotor o 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 matriculados en otros países, pues, si bien el legislador puede expedir normas especiales en relación con su circulación en las regiones fronterizas, no puede otorgar concesiones o prerrogativas, frente a las exigencias que se hacen a todos los nacionales o extranjeros de

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 frente a un típico caso 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 contra de los derechos de quienes no residen en ellas, pues no existe ninguna razón que justifique la existencia de normas aduaneras que les 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, aspecto que se regula en los primeros artículos de la ley 191 de 1995, pues toda actividad que se desarrolle fuera de sus límites, 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 sólo por las razones 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 motiva 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

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

