

**DIAGNOSTICO DEL FORTALECIMIENTO DE LA ZONA DE INTEGRACION
FRONTERIZA ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR: EL CASO CONCRETO DE LA
LEY DE FRONTERAS (LEY 191 DE 1995) Y SU INFLUENCIA EN EL
MUNICIPIO DE IPIALES**

Autor:

JORGE ARMANDO ARCINIEGAS GRIJALBA
Abogado

Investigación realizada con el apoyo de:



Ipiales, septiembre de 2010

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	
1. INTEGRACION ECONOMICA	11
1.1 Antecedentes	11
1.2 Concepto de Integración	12
1.3 Integración Económica	13
1.3.1 Fases de un proceso de integración económica	17
1.3.1.1 Zona de preferencias arancelarias	17
1.3.1.2 Zona de Libre Comercio	18
1.3.1.3 Unión Aduanera	20
1.3.1.4 Mercado Común	21
1.3.1.5 Unión Económica y Monetaria	22
1.3.1.6 Integración Política	23
2. COMUNIDAD ANDINA (CAN) Y DERECHO COMUNITARIO	25
2.1 La Comunidad Andina	25
2.1.1 Instituciones de la Comunidad Andina	26
2.1.1.1 Consejo Presidencial Andino	27
2.1.1.2 Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores	27
2.1.1.3 La Comisión de la Comunidad Andina	28
2.1.1.4 Secretaría General de la Comunidad Andina	29

2.1.1.5	Tribunal Andino de Justicia	30
2.1.1.6	Parlamento Andino	32
2.2	Derecho Comunitario Andino	33
2.2.1	Principios del Derecho Comunitario	36
2.2.1.1	Equidad o Paridad	36
2.2.1.2	Libertad	36
2.2.1.3	Solidaridad	36
2.2.1.4	Unidad	37
2.2.2	Características del Derecho Comunitario	37
2.3	Clases de Derecho Comunitario	49
2.3.1	Derecho Originario del Acuerdo Subregional Andino	49
2.3.2	Derecho Derivado del Acuerdo Subregional Andino	50
3.	EL DERECHO DE LA INTEGRACION EN EL MARCO LA LEGISLACION COLOMBIANA Y DE LA COMUNIDAD ANDINA	52
3.1	Internación del Derecho Subregional Andino en el Ordenamiento Jurídico Colombiano	52
3.1.1	Jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con el Derecho de la Integración	54
3.2	El Desarrollo Fronterizo	56
3.2.1	El Desarrollo Fronterizo en el Marco de la Constitución de 1991	59

3.2.2	El Desarrollo Fronterizo en el Marco de la Comunidad Andina (CAN)	61
3.2.2.1	Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)	66
3.2.2.2	La Zona de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador	72
3.2.2.3	El Municipio de Ipiales como Zona de Integración Fronteriza	80
4.	DIAGNOSTICO DE LA LEY DE FRONTERAS (LEY 191 DE 1995) Y SU INFLUENCIA EN EL MUNICIPIO DE IPIALES PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA (ZIF)	83
4.1	El Municipio de Ipiales	86
4.1.1	La Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995) y el Municipio de Ipiales	87
4.2	Diagnostico	88
4.2.1	El Municipio de Ipiales como Zona de Frontera, Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo y Zona de Integración Fronteriza	89
4.2.2	El Régimen de Cooperación e Integración en el Municipio de Ipiales	91
4.2.2.1	Convenio para el Manejo Integral de Residuos	

	Sólidos entre Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador)	95
4.2.2.2	Proyecto de Mancomunidad entre Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador)	98
4.2.2.3	Creación Centro Orquestal Binacional en la Antigua Casa de Aduanas de Rumichaca	99
4.2.2.4	Convenio de Esmeraldas	101
4.2.3	Régimen Económico en el Municipio de Ipiales	107
4.2.3.1	Sector Financiero	107
4.2.3.2	Sector Transporte y combustibles	109
4.2.3.3	Infraestructura	116
4.2.3.4	Sector Empresarial	120
4.2.3.5	Régimen Tributario	121
4.2.3.6	Sector Agrícola	124
5.	CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	128
	BIBLIOGRAFIA	138

INTRODUCCION

En el mundo de la globalización, la tendencia actual está dirigida a fortalecer la integración entre los países, es por eso que la ciencia jurídica necesita entender los eventos que le dan origen, su fundamento y sus repercusiones en un contexto determinado. En esta monografía se tratan aspectos básicos acerca de los procesos de integración y el desarrollo subregional fronterizo como un mecanismo para el progreso de la integración en el marco de la Comunidad Andina de Naciones. En el campo de lo práctico, se elabora un reporte relacionado con la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras como la herramienta normativa configurada por el Estado colombiano para buscar el desarrollo económico y facilitar la cooperación e integración de sus regiones fronterizas con los países vecinos.

Concretamente, en la frontera Colombo – Ecuatoriana y, desde la perspectiva sociológica y del ámbito jurídico, vale la pena investigar y analizar este contexto de la integración como una vía para acceder al desarrollo en la zona fronteriza. Se cumple también con una labor contributiva al resaltar la importancia de gestionar, por parte de las autoridades políticas y administrativas de la región, la impulsión de las medidas jurídicas tendientes a fortalecer de forma efectiva la economía, la productividad, la infraestructura, la integración y por ende la calidad de vida de los habitantes de la zona de frontera.

Teniendo en cuenta que la ley 191 de 1995, mediante la cual se buscó el desarrollo económico y bienestar social de las regiones fronterizas así como una mayor integración con los países vecinos, en el caso concreto del Municipio de Ipiales

(Nariño) en la frontera con el Ecuador, se plantea si esta Ley a través de sus postulados ha tenido la capacidad de lograr los efectos esperados en cuanto a forjar el fortalecimiento de Ipiales como una Zona de Integración Fronteriza (ZIF). Para dar solución a este cuestionamiento se ha trazado como objetivo general, el establecer lo anterior utilizando un estudio de confrontación mediante la aplicación del método deductivo, empezando por el estudio de los aspectos generales sobre la integración económica.

El Gobierno Nacional a través de la Ley de Fronteras y sus reglamentaciones ha dado impulsos legislativos para fortalecer la integración y la productividad económica de las fronteras acorde a lo dispuesto por el Acuerdo de Cartagena de 1969, el cual constituyó la Comunidad Andina de Naciones resaltando entre tantas, la importancia de una acción común de las naciones andinas frente a las zonas de frontera compartidas para impulsar el desarrollo integral de esas regiones e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y a la potencial economía andina. Se busca establecer si se han dado logros coordinados y claros sobre la materia, por lo menos si esta legislación ha brindado a las regiones de frontera unas prerrogativas que incentivan el progreso, otorgando ventajas en materia tributaria, crediticia y de fomento empresarial; pero en términos reales es del caso confrontar si el Municipio de Ipiales ha tenido un desarrollo acorde a sus capacidades socio-económicas con fundamento en el régimen nacional de fronteras.

Es así como este trabajo se ha denominado "*Diagnóstico del Fortalecimiento de la Zona de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador: El caso concreto de la Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995) y su influencia en el Municipio de Ipiales*". El estudio se ha estructurado de tal forma que la primera parte abarca los antecedentes más relevantes acerca de la integración, para luego tratar el significado general de la

misma, el concepto de la Integración Económica y las fases de un proceso de integración comercial supranacional. En el segundo aparte, se desarrolla lo concerniente a la Comunidad Andina, su conformación, su estructura institucional y se destaca que este Grupo Subregional Andino conformó una instancia creadora de un nuevo derecho, autónomo, con sus propios principios y características denominado Derecho Comunitario Andino, el cual se encuentra constituido por el Derecho Comunitario Originario y el Derecho Comunitario Derivado. Se continúa haciendo referencia a los fundamentos del constitucionalismo colombiano que facultan al Estado para hacer parte de procesos integracionistas, tal como lo establece el Preámbulo de la Constitución de 1991 al comprometerlo a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana. Se habla acerca de la importancia de las fronteras como articulación esencial para mejorar el desarrollo del país y de la misma región en el ámbito económico y, para fortalecer el proceso de integración mediante el desarrollo fronterizo en el marco de la Comunidad Andina y el ordenamiento jurídico colombiano.

El diagnóstico sobre el fortalecimiento de la Zona de Integración Fronteriza en el Municipio de Ipiales bajo el régimen de la Ley 191 de 1995, se desarrolla confrontando la Ley, limitándose al estudio del régimen de cooperación e integración binacional y el régimen económico, teniendo en cuenta que es de vital importancia estructurar a la zona de frontera como un espacio competitivo, como un polo de desarrollo y a la vanguardia de los procesos de integración, para así constituir la como una efectiva Zona de Integración Fronteriza.

1. INTEGRACION ECONOMICA

1.1 ANTECEDENTES

El fenómeno integracionista no es nuevo, la historia política, social y cultural describe procesos de integración y desintegración de imperios y civilizaciones, guerras de expansión y revoluciones de independencia que manifiestan los momentos de crisis de esos procesos y que en la actualidad se presentan en el interior de un pueblo, de un país y con más trascendencia en el escenario internacional.

Los orígenes teóricos de los procesos de integración se remontan mucho tiempo atrás antes de que pudieran ponerse en práctica, en el caso latinoamericano los antecedentes más sólidos corresponden a los propuestos por Simón Bolívar en la década de 1820, que luego fuera conocido como el “*bolivarismo*”¹, cuyo pensamiento se basaba en una Hispanoamérica protegida de Europa y Estados Unidos de América, con vínculo más estrecho con el Reino Unido, pero en una relación más fuerte propiciada por una América Latina unida. Aquella idea se plasmó en la convocatoria al “*Congreso de Panamá de 1824*”², que no logró resultados por las reticencias de Estados Unidos de América y las divisiones internas de los Estados latinoamericanos.

¹Los Condicionantes Externos en los Procesos de Integración Regional. [en línea]. [citado en 3 Agosto de 2009]. En: <http://www.caei.com.ar/es/programas/historia/09.pdf>

²“*Congreso convocado por Simón Bolívar, desde Lima, el 7 de Diciembre de 1824, con el objeto de buscar la unión o confederación de Hispanoamérica*”. El Congreso de Panamá. En: <http://www.efemeridesvenezolanas.com/html/congreso.htm>

Históricamente, el concepto de integración viene desde finales de la “*Segunda Guerra Mundial*”³, con profundas implicaciones para el desarrollo, especialmente en Europa. Hoy, en el campo económico y político, Europa se ha constituido en el caso más relevante en cuanto al tema de la integración, pues fue a través de la Comunidad Europea en donde se crearon las etapas necesarias para conformar bloques económicos fuertes y sólidos en el contexto mundial como lo es hoy el de la *Unión Europea (UE)*⁴.

Pero no solo Europa se ha inmerso en procesos de integración en busca de mejorar su actividad interna y externa, tal es el caso que se dio entre 1959 y 1960 en donde se reúnen en la ciudad de Montevideo, los países: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay; sumándose luego Colombia, Ecuador y Venezuela para crear la “*ALALC*”⁵. Posteriormente en 1980 se crea la “*ALADI*”⁶, que reemplaza a la ALALC. Luego, con el deseo de avanzar hacia una integración más acelerada, un grupo de países miembros de la ALALC, plantearon un esquema de mayor alcance y de compromisos más estrictos que

³Al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), Europa en materia económica quedó devastada, sin comunicaciones, sin infraestructuras, sin suelo apto para el cultivo, sin industrias, casi vacía, por otro lado quedó destrozada en términos de pérdidas de vidas humanas”. La Segunda Guerra Mundial: Causas Desarrollo y Consecuencias. En: <http://www.portalplanetasedna.com.ar/guerra2.htm>

Es así como se piensa en la reconstrucción de Europa a través de diversas estrategias, entre esas la integración de Estados.

⁴Es una comunidad compuesta por veintisiete Estados europeos más otros Estados candidatos, candidatos potenciales y de posible adhesión. “Fue establecida el 1 de noviembre de 1993, cuando entró en vigor el Tratado de la Unión Europea (TUE), siendo la sucesora de facto de las Comunidades Europeas, creadas en los años 50 del siglo XX. La UE ha desarrollado un mercado único a través de un sistema de leyes que se aplican en todos los Estados miembros, asegurando la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales y manteniendo políticas comunes en temas como el comercio, la agricultura, la pesca y el desarrollo regional. Además, dieciséis Estados miembros han adoptado una moneda común, el euro, constituyendo así la denominada eurozona”. Unión Europea. En: http://europa.eu/index_es.htm

⁵Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: Creada a través del Tratado de Montevideo (18 de Febrero de 1960), cuyos principales objetivos eran: “la eliminación gradual de las barreras al comercio interregional, la coordinación para el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en la región, y propender a la creación de un mercado común latinoamericano”. Canal Social Noticias. ALALC. En: http://www.canalsocial.net/ger/ficha_ger.asp?id=5175&cat=economia

⁶Asociación Latinoamericana de Integración: Creada a través del Tratado de Montevideo (12 de Agosto de 1980), estableciendo los siguientes principios generales: “pluralismo en materia política y económica; convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano; flexibilidad; tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales”. ALADI. En: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSTITIOWEB/quienes_somos

dio origen al grupo subregional andino denominado “CAN”⁷, el cual tomó forma jurídica mediante el Acuerdo de Cartagena, suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, al que luego se incorporaría Venezuela. Así mismo aparece el bloque económico “G-3”⁸, actualmente compuesto por Colombia y México ya que Venezuela⁹ se retiró para unirse al “MERCOSUR”¹⁰. En general y a través de la historia mucho se ha hablado de integrarse para mejorar o para ampliarse. Pero ¿qué significa este concepto para las naciones y el mundo?.

1.2 CONCEPTO DE INTEGRACIÓN

La palabra integración proviene del latín “*integratio*”¹¹, en esta lengua quiere decir renovación. Sin embargo, según los diccionarios se trata de la acción y efecto de integrar o integrarse; lo que puede relacionarse también con la acción de constituir, completar o de hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo. “*La integración supone esfuerzo coordinado, planeación conjunta y articulación funcional de elementos que, desde cierto*

⁷Comunidad Andina de Naciones, creada a través del Acuerdo de Cartagena en 1969. actualmente la CAN esta compuesta solamente por Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. “*Venezuela fue miembro pleno desde 1973 hasta el 2006. Chile originalmente fue miembro entre 1969-1976, pero se retiró durante el Régimen militar de Augusto Pinochet debido a incompatibilidades entre la política económica de ese país y las políticas de integración de la CAN; este país es miembro asociado desde el 20 de septiembre de 2006*”. Comunidad Andina. En: <http://www.comunidadandina.org/quienes.htm>

⁸El Grupo de los Tres se constituyó en Junio de 1994 en el marco de la ALADI, se conformó “(...) considerando la coincidencia en las políticas de internacionalización y modernización de las economías de sus países, así como su decisión de contribuir a la expansión del comercio mundial, la prioridad de profundizar las relaciones económicas entre sus países y la decisión de impulsar el proceso de integración latinoamericana”. El Tratado del Grupo de los Tres (G3). En: <http://www.mincomercio.gov.co/econtent/Documentos/negociaciones/G3/TextoG3-2.pdf>

⁹Venezuela se retiró de la CAN y del G3 en el año 2006. “*En Julio de 2006 se suscribió el Protocolo de adhesión de Venezuela al MERCOSUR como Estado parte, el cual aun no ha entrado en vigencia ya que no ha sido ratificado por los parlamentarios firmantes; por esta razón su vinculación al bloque sigue siendo como Estado asociado*”. Venezuela y Mercosur. En: <http://efemeridesvenezolanas.com/html/mercosur.htm>

¹⁰Mercado Común del Sur, creado el 26 de Marzo de 1992 mediante el Tratado de Asunción; es una Unión Aduanera integrada por Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay. MERCOSUR. En: <http://www.mercosur.org.uy/>

¹¹CONESA, Eduardo. Estudios económicos: Conceptos Fundamentales de la Integración económica. [en línea]. [citado en 8 Agosto de 2009]. En: <http://www.uamerica.edu.co/investigacion/publicaciones/articulo/Elconceptodeintegracionenamericalatina.pdf>

punto de vista, se consideran partes de un mismo ser o factores necesarios para lograr unidad de dirección para un propósito común sin perder su anterior identidad”¹².

Teniendo en cuenta que el fenómeno de la integración puede abarcar diversos aspectos, principalmente los socio – culturales, políticos y económicos, es necesario establecer que en lo que concierne al presente trabajo, este concepto va a ser estudiado dentro del contexto del Derecho Internacional en lo que se refiere a la unión de los Estados para la conformación de *organizaciones supranacionales*¹³ de tipo económico.

1.3 INTEGRACIÓN ECONÓMICA

El Profesor *Luis Carlos Sáchica* bien advierte que “(...) cuando ya no se hace referencia a la integración física o material, sino a la integración socio-cultural, política o económica de los pueblos, no se habla de una simple fusión o a una incorporación de cosas porque sí y tampoco se trata de un mero querer coyuntural, transitorio y particularizado o sectorial. El fenómeno de la integración implica voluntad y perspectivas globales que generan alcances y dimensiones de amplia repercusión histórica”¹⁴.

Si la integración no es fundir ni incorporar, ni simplemente cooperar, su significado más pleno de acuerdo al presente ámbito de estudio es el de una concertación deliberada entre varios sujetos autónomos para lo cual se crea una organización independiente, con

¹²Ibíd.

¹³*Entidades con identidad y autonomía propias, y que se encuentran por fuera de ámbito de los gobiernos e instituciones nacionales. Son Sujetos de Derecho Internacional*. MONROY CABRA, Marco Gerardo. Derecho Internacional Público, Bogotá, 1995. p. 279.

¹⁴SACHICA, Luis Carlos. Introducción al Derecho Comunitario Andino. Bogotá. Temis, 1990. p.1.

una finalidad específica, dotándola de poderes y recursos suficientes para lograrla. De esto depende el proceso integracionista, porque siendo la integración un fruto de larga maduración, de alcances futuros, de varios intentos de construir el porvenir, de planificación y de ejecución, esta no es lineal ya que caben rectificaciones, estancamientos, retrocesos y crisis.

Ahora, desde el punto de vista jurídico y político, tomando como método explicativo la analogía; la integración económica se parece a una “*confederación de Estados*”¹⁵ ya que en esta se mantiene la plenitud de la soberanía de cada confederado de acuerdo a lo establecido en el pacto de su creación, se conserva el derecho a separarse de la misma según su interés y, finalmente, el proceso de su creación es de Derecho Internacional Público a través de un Tratado Internacional.

El catedrático *Hernando Villamizar* concibe la integración económica como “(...) un proceso a través del cual los países participantes convienen eliminar barreras arancelarias y las restricciones de todo orden a las importaciones de productos originarios de sus respectivos territorios, pudiendo estas medidas acompañarse de políticas comunes en el campo económico y social. Así mismo la integración económica significa la ampliación del espacio económico entre países que tenían mercados separados, para constituir un solo mercado de dimensiones superiores”¹⁶.

¹⁵Una confederación consiste en la unión de Estados que conservan su soberanía y se rigen por determinadas leyes comunes”. NARANJO MESA, Vladimiro. Formas de Estado y Sistemas de Gobierno. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá. Bogotá. Temis, 2003. p. 65.

¹⁶VILLAMIZAR, Hernando. El Concepto de Integración en América Latina. [en línea]. [citado en 13 Agosto de 2009]. En: <http://www.uamerica.edu.co/investigacion/publicaciones/articulo/Elconceptodeintegracionenamericalatina.pdf>

La integración económica es un proceso mediante el cual los países van eliminando las diferencias en materia política, industrial y de competencia, así como los obstáculos a la libre circulación de factores y las barreras comerciales. Esta exige un proceso de armonización, tanto en aspectos económicos como institucionales, que pueden alcanzar diferentes niveles que van desde las preferencias aduaneras hasta la integración económica plena. Según el grado de integración económica que impliquen los acuerdos estas pueden clasificarse en áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas.

Este tipo de integración, debido a su carácter específico, especializado y restringido a lo económico, se da para sostener los niveles de vida en los países ya desarrollados o para salir del subdesarrollo cuando se trata de países del tercer mundo de muy débil o casi nulo desarrollo. *“(...) pero desde el punto de vista objetivo, se refiere a la promoción del crecimiento económico, la parte técnica, la dimensión social y la distribución equitativa de ese crecimiento de manera que se eleven las condiciones de vida de los pueblos integrados, sin discriminación de sectores o clases”¹⁷.*

Técnicamente una integración económica es evaluada de acuerdo a la creación de comercio y los beneficios de tipo económico, social, de empleo, educación, salud y capacitación. Esto lleva a entender que la integración económica es un medio y no un fin. *“Es un medio porque permite alcanzar un mayor desarrollo económico a la espera de*

¹⁷SACHICA, Op. cit., p. 3-4.

*satisfacer mayores necesidades de consumo de los pueblos y, por esa vía contribuye a un mayor bienestar general*¹⁸.

En un mundo altamente globalizado como el actual, el país que no forma parte de un proceso de integración económica carece de posibilidades de mejorar sus niveles competitivos en materia de comercio exterior, de aprovechar sus ventajas comparativas y desarrollar una mejor calidad de vida de sus habitantes. Hoy en día, la economía mundial gira en torno al desarrollo de los países y comunidades que están inmersos en un proceso de globalización que exige cada vez más un compromiso directo con los cambios necesarios para desarrollar una actividad positiva en el campo de la economía internacional.

Es claro en este contexto, que todos los países que se encuentran en un proceso de inserción global y que avanzan en este proceso, necesitan no solo de desarrollo local sino también del contacto directo con sus vecinos, para que den un salto a la internacionalización de la economía a través del intercambio comercial de bienes o de servicios o de teorías económicas que fundamenten su desarrollo.

Caben múltiples modelos de integración económica, “(...) *la voluntad política de los Estados y las circunstancias definirán el tipo de integración que se quiere y determinarán el énfasis en los aspectos industriales o de comercialización con los que se dinamizará el proceso respectivo*”¹⁹. El proceso de integración económica vive diferentes etapas según

¹⁸CONESA, Op. cit.

¹⁹SACHICA, Op. cit., p. 4.

se involucren los países que formen parte de ella. La teoría del comercio internacional clasifica en cinco los grados de integración económica, dependiendo de las relaciones existentes entre los Estados miembros que formen parte de ella. Esta clasificación es progresiva, cada una supone un escalón a superar, pero sin que estos pasos conlleven la obligación de llegar a su fase máxima, considerada como la integración total.

1.3.1 Fases de un proceso de integración económica. A continuación se hace un esquema con unas indicaciones generales sobre la consistencia de las fases de un proceso de integración, el cual no está limitado a crear una zona de libre comercio o una unión aduanera, sino un mercado común y, más ambiciosamente una comunidad económica, siendo su forma más avanzada.

1.3.1.1 Zona de preferencias arancelarias. *“Es un acuerdo entre varios Estados mediante el cual se comprometen a brindar a sus respectivas producciones un trato preferencial en comparación al que se otorga a terceros países”²⁰*, es decir, se conceden diversos grados de rebajas arancelarias en el comercio recíproco. *“Esta área se puede dividir a su vez en tres: área de preferencias arancelarias propiamente dichas, en donde las concesiones son exclusivamente a los derechos aduaneros que gravan la exportación e importación de mercaderías; área de preferencias aduaneras, donde no sólo se limitan a las restricciones arancelarias, sino que puede contemplar también otros tributos aduaneros que se aplican con ocasión de la exportación o la importación, pudiendo comportar tanto restricciones directas como indirectas; y áreas de preferencias*

²⁰El Funcionalismo y los Procesos de Integración. [en línea]. [citado en 2 de Septiembre de 2009]. En: <http://www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml>

*económicas, que abarcan aspectos que no son de naturaleza aduanera, pero que hacen un tratamiento discriminatorio de la mercadería extranjera una vez que ésta ha sido importada*²¹.

Un ejemplo de acuerdo preferencial fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio “ALALC”, creada en la década del sesenta y que intentó establecer una zona de preferencia tarifaria entre los países: Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Este es un grado de integración sumamente superficial por lo que hay autores que no lo consideran como tal. A pesar de esto, se ha estimado igualmente válido mencionarla como un primer paso hacia lo que pudiera ser un proceso posterior de integración mucho más amplio. De acuerdo con *Sáchica* el esquema de la integración empieza con la zona de libre comercio, sigue con la unión aduanera, el mercado común y la unión económica y monetaria, las cuales se describen en seguida.

1.3.1.2 Zona de Libre Comercio. Esta se forma eliminando aranceles y restricciones que se aplican a las importaciones originarias de la subregión, el instrumento principal y obligado es el *Programa de Liberación del Comercio Recíproco*, que contiene acciones para eliminar los obstáculos al intercambio comercial; así se conforma el espacio por donde circulan libremente las mercaderías, sin pagar arancel y sin restricciones, “(...) esto

²¹Ibíd.

*se presenta cuando los países que la integran reducen a cero las tarifas entre sí, pero cada uno conserva las tarifas distintas respecto de las importaciones de extrazona*²².

En una zona de libre comercio los países firmantes del tratado se comprometen a anular entre sí los aranceles en la frontera, es decir, los precios de todos los productos comerciales entre ellos serán los mismos para todos los integrantes de la zona, de forma que un país no puede aumentar mediante aranceles a la importación el precio de los bienes producidos en otro país que forma parte de la Zona de Libre Comercio.

*“(…) Como el medio fundamental propuesto para lograr el desarrollo es la ampliación del mercado, es necesario crear un espacio económico nuevo que englobe los mercados nacionales y coincida con la suma de los territorios de los países integrados, finalidad que puede obtenerse con la desgravación de las tarifas aduaneras y de otras restricciones cuantitativas y cualitativas del comercio intrazonal de manera gradual, progresiva o autónoma y definitiva, esto es, reduciendo hasta su eliminación las barreras arancelarias que sirven de cobertura proteccionista a las mercancías nacionales. Así, se concibe en la teoría, la unificación del área para el flujo de un intercambio libre (…)*²³, es decir, una zona de libre comercio, mecanismo que puede suplirse en la iniciación de los procesos integracionistas, por uno de trato preferencial en cada uno de los países del sistema para las mercancías procedentes de la región integrada frente a los que tienen origen en los terceros países. Toca pues, esta liberación arancelaria en primer término con el aspecto comercialista del proceso, pero a la larga pretende estimular la producción por ensanche

²²Gobernación de Nariño. Programa Local de Desarrollo e Integración Fronterizo Andino Colombo – Ecuatoriano 2006 – 2011. Avances y propuestas., p. 19.

²³SACHICA, Op. cit., p. 6.

de la demanda, efecto discutible ya que exigiría la adopción de otro tipo de medidas sin que baste para ser alcanzado la simple integración comercial. Paralela y simultáneamente debe adoptarse una programación de la producción industrial que atienda las ventajas comparativas entre los países miembros y reserve el mercado intrazonal al respectivo país.

Algunos ejemplos de zonas de libre comercio son: la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o, en inglés EFTA - European Free Trade Area), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o, en inglés, NAFTA - North American Free Trade Agreement) y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC o, en inglés RD-CAFTA - Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement).

1.3.1.3 Unión Aduanera. Una unión aduanera es un área de libre comercio que además establece una *tarifa exterior común*²⁴, es decir, que los Estados miembros establecen una política comercial común hacia los Estados que no son miembros. Sin embargo, en algunos casos, los Estados tienen el derecho de aplicar un sistema de cuotas de importación único. Uno de los propósitos principales para la creación de las uniones aduaneras es incrementar la eficiencia económica y la unión entre los Estados miembros.

²⁴Arancel Externo Común, "se define como la tasa arancelaria que aplican de modo uniforme los miembros del mercado común andino, a las importaciones procedentes de terceros países. Sus ventajas radica en que: el arancel externo común permite armonizar gradualmente las diversas políticas económicas de los Países Miembros y perfeccionar la unión aduanera, facilitando el funcionamiento del mercado ampliado. Además unifica protecciones aplicadas a los productos de ingreso a los Países Miembros, e impide la triangulación del comercio en la zona de libre comercio de la Comunidad Andina, evitando distorsiones". Comunidad Andina. Desarrollo Productivo y Comercial. En: <http://www.comunidadandina.org/comercio/union.htm>

“La Unión aduanera parte de tres conceptos distintos: la liberación del comercio recíproco que puede ser gradual; una tarifa externa común para la importación extrazona, y el establecimiento de una aduana común que recaude los fondos y luego los distribuya entre los estados que constituyen la unión”²⁵.

Sáchica plantea que si se quiere ir más lejos, “(...) es preciso añadir a esa liberación intrazonal una política común frente a terceros países. Se traduce este aspecto de la integración en la adopción de un arancel externo común para la defensa de la producción y de los mercados del área eliminando la competencia foránea. Se produce así la formación de las llamadas uniones aduaneras, iniciadas generalmente con un arancel mínimo que se incrementa a la medida que la programación integracionista va cumpliendo sus metas”²⁶.

Algunas uniones aduaneras del mundo son la Unión Europea, el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que estableció desde el 1 de febrero de 1995 un arancel externo común mediante la Decisión 370 que reglamentó el Capítulo VIII sobre la materia consignado en el Acuerdo de Cartagena.

1.3.1.4 Mercado Común. Los países que acuerdan un mercado común realizan una combinación de unión aduanera y zona de libre comercio, actúan como bloque definiendo los mismos aranceles al comerciar hacia afuera para evitar competencias internas, anulando entre ellos los aranceles en frontera y permitiendo el libre tránsito de personas,

²⁵Gobernación de Nariño. Op. cit., p. 19.

²⁶SACHICA, Op. cit., p. 6.

de capitales, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento de las empresas. Se constituye por medio de tratados entre los países que se asocian con el propósito de eliminar eventualmente las barreras aduaneras existentes en el comercio exterior, estableciendo derechos de aduana comunes para productos originarios en cualquier otro país fuera del grupo, así como otra serie de políticas económicas uniformes para beneficio de los países de la comunidad.

Sáchica afirma que *“un paso más en el proceso integrador es el que puede intentarse mediante la armonización de las políticas de los países que se integran en materia cambiaria, monetaria, crediticia, inversión extranjera, tributaria, laboral, etc., de modo que se evite la distorsión o anulación de los efectos integracionistas por una disparidad en el tratamiento que se aplique en tales campos. Logrando este avance, en forma paulatina, debe comprenderse la dificultad de obtener este resultado, que no será producto sino de una trabajosa negociación (...)”*²⁷.

Modelo de esto es la Comunidad Europea que se tornó en mercado común y pasó a llamarse Unión Europea en 1993, con la entrada en vigor del *“Tratado de Maastricht”*²⁸.

1.3.1.5 Unión Económica y Monetaria. Como culminación de los esfuerzos integracionistas y en su plano más elevado, se llegará a la unificación de las legislaciones

²⁷SACHICA, Op. cit., p. 6.

²⁸Tratado de Maastricht, conocido también como el Tratado de la Unión Europea (TUE), *“es un Tratado que modifica los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas (Tratado de París de 1951, los Tratados de Roma de 1957 y el Acta Única Europea de 1986). Constituye un paso crucial en el proceso de integración europeo, pues se sobrepasaba por primera vez el objetivo económico inicial de las Comunidades y se le da una vocación de carácter político. Con este Tratado se crea la Unión Europea, que engloba en sí las tres Comunidades Europeas anteriores, aunque con modificaciones sustanciales sobre todo de la Comunidad Económica Europea, que pasa a llamarse Comunidad Europea”*. Unión Europea. En: http://europa.eu/index_es.htm

de los países integrados en todo lo referente a su actividad económica tanto en producción, utilización, distribución y consumo de bienes y servicios, como si se tratara de un solo país; según SÁCHICA, “(...) es una comunidad económica plena y perfecta dentro de la cual hay libre circulación de capital, mercancías, tecnología y trabajadores. Situación que, se supone en la teoría integracionista, implicará que están dadas las condiciones para un óptimo desarrollo económico y social de toda el área en circunstancias de equidad para todos los países y el consiguiente mejoramiento de los niveles de vida de sus habitantes, pues aquel logro permitirá establecer economías de escala, que junto con la especialización, facilitan el empleo pleno de los factores de producción (...)”²⁹. En Europa, la unión económica y monetaria (UEM) es el área formada en el proceso de integración económica por el cual se instauró el euro como moneda única de una parte de los países de la Unión Europea.

El esquema de un proceso de integración económica, desde luego, deberá sujetarse a un cronograma más o menos rígido que regularice su cumplimiento. La expresión máxima de esta comunidad sería la planificación y programación conjunta de dicho desarrollo con la obvia consecuencia de que se habrá reducido la dependencia externa y afirmado la autonomía de los Estados comprometidos en el proceso.

1.3.1.6 Integración Política. La integración política es la última fase de un proceso de unión de varios sistemas o grupos en un sistema común que los incluye a todos, mediante la armonización de las políticas de los países que se integran. Las circunstancias que la

²⁹SACHICA, Op. cit., p. 7.

hacen posible se refieren a la existencia de intensas transacciones entre los sistemas, es decir, *“un intercambio que tiende a generar lazos de interdependencia y a la existencia de una correlación de recompensas, o sea, el hecho de que al producirse un cambio que beneficia a uno de los actores, es muy probable que se produzcan beneficios también para los otros”*³⁰. Así, por ejemplo, un conjunto de países pequeños, que aislados no tendrían protagonismo ni posibilidades de autonomía en el escenario internacional, al integrarse pueden lograr realizar juntos esos objetivos.

Finalmente, la integración total se da cuando varios países o Estados se constituyen en una sola nación, es la integración o fusión de los aspectos económicos, sociales y políticos aunque los Estados puedan disponer para sí de sus propias legislaciones o regulaciones internas. El ejemplo más cercano es el de los Estados Unidos de Norte América.

³⁰Integración Política. [en línea]. [citado en 10 de Septiembre de 2009]. En: <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=357>

2. LA COMUNIDAD ANDINA (CAN) Y EL DERECHO COMUNITARIO

2.1 LA COMUNIDAD ANDINA

El 26 de Mayo de 1969, cinco países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) firmaron el “*Acuerdo de Cartagena*”³¹, con el propósito de mejorar juntos el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social. De esta manera se puso en marcha el proceso andino de integración conocido en ese entonces como *Pacto Andino, Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena*. El 13 de Febrero de 1973, Venezuela se adhirió al Acuerdo pero en el año 2006 se retiró debido a incompatibilidades políticas con el Grupo Andino. El 30 de octubre de 1976, durante el régimen militar de Augusto Pinochet, Chile también se retiró del grupo, pero este país es *miembro asociado*³² desde el 20 de Septiembre de 2006, aunque ello no supone el reingreso a la CAN.

El Protocolo de Trujillo suscrito el 10 de Marzo de 1996, modificó el Acuerdo de Cartagena sustituyendo su *Capítulo I*³³, esencialmente se cambia el nombre de Pacto Andino por el de *Comunidad Andina* y su objetivo más importante fue la reforma institucional. El artículo 5 de este protocolo reglamenta todo lo concerniente a la

³¹Acuerdo de Cartagena, “es el nombre del acuerdo con el cual se designó al Acuerdo de Integración Subregional suscrito en Bogotá el 26 de Mayo de 1969, y oficializado con la Decisión N°. 1 de la Comisión de la CAN, vigente desde el 16 de Octubre de 1969”. PICO MANTILLA, Galo. Derecho Andino. Segunda edición. Quito, 1992. P. 71.

³²“Por propuesta de la Comisión de la Comunidad Andina, y previa manifestación de voluntad del país interesado, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión ampliada, podrá otorgar la condición de Miembro Asociado en favor de un país que haya acordado con los Países Miembros de la Comunidad Andina un tratado de libre comercio”. Acuerdo de Integración Subregional Andino. Acuerdo de Cartagena. Capítulo XVIII. Miembros Asociados. Artículo 136.

³³El capítulo II del Acuerdo de Cartagena, modificado por el Protocolo de Trujillo, trata de la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración.

Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema Andino de Integración (SAI). En el orden mundial, se tiene que la CAN es una organización regional económica y política con entidad jurídica internacional.

Esta organización tiene por objetivo “(...) *promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros en condiciones de equidad, acelerar el crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social (...)*”³⁴. Es así como también, en el Acta de Caracas, emanada de la Reunión del V Consejo Presidencial celebrado el 17 y 18 de Mayo de 1991, se dispuso: “*impulsar la participación en el proceso de integración regional, la culminación de la constitución de la Zona de Libre Comercio Subregional y la adopción del Arancel Externo Común con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano, para que de esta manera se procure el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la comunidad*”³⁵.

2.1.1 Instituciones de la Comunidad Andina. El Sistema Andino de Integración (SAI) es el conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Andina que tiene como finalidad: “*permitir una coordinación efectiva entre sí para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración*”³⁶.

El SAI está conformado por los siguientes órganos e instituciones:

³⁴Acuerdo de Integración Subregional Andino. Acuerdo de Cartagena. Artículo 1.

³⁵V Consejo Presidencial Andino. Acta de Caracas. 1991.

³⁶Acuerdo de Integración Subregional Andino. Acuerdo de Cartagena. Artículo 7.

2.1.1.1 Consejo Presidencial Andino. Creado el 23 de mayo de 1990, como máximo órgano del Sistema Andino de Integración (SAI), encargado de: “(...) emitir Directrices sobre distintos ámbitos de la integración subregional andina, que son instrumentadas por los órganos e instituciones del SAI”³⁷.

El Consejo Presidencial Andino, integrado por los Jefes de Estado de los países miembros de la CAN (Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú), se reúne en forma ordinaria una vez al año, de preferencia en el país que ejerce la presidencia del mismo y de manera extraordinaria cada vez que lo estima conveniente. En sus reuniones, los Presidentes establecen lineamientos de trabajo y prioridades y, en general, señalan el rumbo de la integración en sus diferentes vertientes a través de Directrices y Mandatos. El Consejo tiene un Presidente, quien ejerce la máxima representación política de la Comunidad Andina y permanece un año calendario en su función.

2.1.1.2 Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Creado el 12 de noviembre de 1979. “Es el órgano facultado para la dirección política y esta integrado por los Cancilleres de los países miembros”³⁸. “(...) Encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional y de formular y ejecutar la política exterior de la Comunidad Andina”³⁹.

A partir de las reformas introducidas en el Acuerdo de Cartagena con el Protocolo de Trujillo (el cual entró en vigencia en 1997), este órgano adquirió capacidad legislativa en

³⁷Ibíd. Sección A. Del Consejo Presidencial Andino.

³⁸Ibíd. Sección B. Del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

³⁹Ibíd. Sección A. Del Consejo Presidencial Andino.

materia de política exterior y entró a formar parte de la estructura institucional andina. Expresa su voluntad mediante Declaraciones y Decisiones. Las Declaraciones son manifestaciones de carácter no vinculante; las Decisiones son normas jurídicas que hacen parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, y se rigen por lo establecido en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores está presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores del país que está a cargo de la Presidencia del Consejo Presidencial Andino. De Julio de 2009 a Julio de 2010, ese cargo le corresponde al Doctor *José Antonio García Belaunde*, Ministro de Relaciones Exteriores del Perú.

2.1.1.3 La Comisión de la Comunidad Andina. Creada el 26 de mayo de 1969 como órgano normativo del Sistema Andino de Integración. Integrado por un representante *plenipotenciario*⁴⁰ de cada uno de los Países Miembros, cuya capacidad legislativa, expresada en la adopción de Decisiones, la comparte ahora con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

A solicitud de uno de los Países Miembros o de la Secretaría General, el Presidente de la Comisión está facultado para convocar a una Comisión Ampliada con el fin de tratar asuntos de carácter sectorial, considerar normas para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países miembros, así como para conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

⁴⁰“Son aquellas personas que representan a un Gobierno o un Estado y tienen plenos poderes para tratar o negociar un tratado internacional”. MONROY CABRA, Op. cit., p. 375.

La Comisión “(...) *formula, ejecuta y evalúa la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones, adopta las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino y coordina la posición conjunta de los países miembros en foros y negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia*”⁴¹.

2.1.1.4 Secretaría General de la Comunidad Andina. Con sede permanente en Lima (Perú). Es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina que, a partir del 1 de Agosto de 1997, asumió entre otras, las atribuciones de la *Junta del Acuerdo de Cartagena*⁴². Está dirigida por un Secretario General, elegido por consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión.

La Secretaría General tiene capacidad propositiva, por cuanto está facultada para “(...) *formular Propuestas de Decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del citado Consejo para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena*”⁴³. Son también sus funciones administrar el proceso de la integración subregional, resolver asuntos sometidos a su consideración, velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios y mantener vínculos permanentes con los países miembros y de trabajo con

⁴¹Ibíd. Sección C. De la Comisión de la Comunidad Andina.

⁴²“Antes del que el Protocolo de Trujillo modificara el Acuerdo de Cartagena, estas funciones estaban a cargo de la *Junta*. Este era un órgano técnico comunitario, tipificado por tener iniciativa o facultad de proposición vinculante. Esta tarea es la que define, junto a sus tareas de secretaría permanente del Acuerdo, encargada de mantener contacto directo con los países miembros, por intermedio del organismo que cada uno de ellos designe para este necesario enlace. La comunidad y la dinámica del proceso, en mucha parte, radicaba en esta institución, ya que era, por decirlo de esta manera, su administrador, su gestor”. SACHICA, Op. cit., p. 47-52.

Actualmente las funciones de la Junta pasaron a manos de la Secretaría Permanente de la Comunidad Andina.

⁴³Ibíd. Sección D. De la Secretaría General de la Comunidad Andina.

los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación.

2.1.1.5 Tribunal Andino de Justicia. Creado el 28 de Mayo de 1979, como órgano jurisdiccional supranacional de la Comunidad Andina. Ejerce su jurisdicción en el territorio de los cuatro Estados miembros, de carácter permanente, instituido para declarar el derecho de la integración subregional. *“Esta integrado por cuatro Magistrados representantes de cada uno de los países miembros, electos en forma unánime por un período de seis años y que gozan de plena independencia en el ejercicio de sus funciones, con competencia territorial en los cuatro países”*⁴⁴. Con sede permanente en Quito, Ecuador.

En el Preámbulo del Tratado que crea el Tribunal, los gobiernos de los Estados miembros declaran que *“(...) la estabilidad del Acuerdo y de los derechos y obligaciones que de él se derivan deben ser salvaguardados por un órgano jurisdiccional del más alto nivel, independiente de los Gobiernos de los Países Miembros y de los otros Órganos del Acuerdo con capacidad de declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente (...)”*⁴⁵.

El Tribunal controla la legalidad de las normas comunitarias mediante la *“acción de nulidad”*⁴⁶, interpreta las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad

⁴⁴Ibíd. Sección E. Del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

⁴⁵Ibíd. Preámbulo.

⁴⁶*“Las personas naturales y jurídicas podrán intentar la Acción de Nulidad contra las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión de la Comunidad Andina, de las Resoluciones de la Secretaría General o de los Convenios que afecten sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos”*. Ibíd. Artículo 19.

Andina para asegurar la aplicación uniforme de éstas en el territorio de los países miembros y dirime las controversias que se susciten entre estos⁴⁷

Mediante el Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aprobado en Mayo de 1996 y que entró en vigencia en Agosto de 1999, se asigna a este órgano nuevas competencias, entre ellas el “*Recurso por Omisión o Inactividad*”⁴⁸, la “*Función Arbitral*”⁴⁹ y la de “*Jurisdicción Laboral*”⁵⁰. Su nuevo Estatuto que actualiza y precisa los procedimientos que se desarrollan ante este Tribunal, fue aprobado el 22 de Junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

⁴⁷Los Estados miembros de la CAN pueden solicitar al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, la Interpretación Prejudicial, que “(...) es un mecanismo de cooperación judicial por el cual el órgano jurisdiccional nacional y el Tribunal de Justicia, en el orden de sus propias competencias, son llamados a contribuir directa y recíprocamente en la elaboración de una Decisión”. Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Disposiciones Generales. De la interpretación prejudicial. Capítulo III.

Es decir, que esta figura persigue asegurar una aplicación simultánea y descentralizada del derecho comunitario por parte de los jueces nacionales, en colaboración con los jueces comunitarios. “*La importancia de este mecanismo radica en el hecho de que el ordenamiento comunitario es una normativa compleja, con implicaciones no sólo económicas, sino laborales y sociales en general, que trae implícita la necesidad de que sea interpretado y aplicado de manera uniforme para asegurar así su supranacionalidad y su unidad*”. SANCHEZ MIRALLES, Samantha. Interpretación del derecho comunitario. En: <http://www.zur2.com/tp/22/samantha.htm>

Debe tenerse en cuenta que las características esenciales del derecho comunitario son: aplicación inmediata, directa y supremacía, de allí la necesidad de que existan procedimientos que aseguren la uniformidad de su interpretación y por ende su eficacia.

⁴⁸Con el recurso por omisión o por inactividad se persigue que “(...) cuando el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General se encuentren en situación de incumplimiento de una actividad a la que estuvieren obligados expresamente por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, puedan ser compelidos a ejecutarla”. Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Artículo 129.

“Se encuentran habilitados para interponer la demanda ante el Tribunal, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, la Secretaría General, los Países Miembros y las personas naturales o jurídicas, previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que en los artículos siguientes se determinan”. *Ibid.* Artículo 130.

⁴⁹“El Tribunal es competente para dirimir mediante arbitraje las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos, suscritos entre órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración o entre éstos y terceros, cuando las partes así lo acuerden. Los particulares podrán acordar someter a arbitraje por el Tribunal, las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos de carácter privado y regidos por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”. Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia. Artículo 38.

⁵⁰“El Tribunal es competente para conocer las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración”. Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. *Ibid.* Artículo 40.

2.1.1.6 Parlamento Andino. Creado el 25 de Octubre de 1979, con el fin de ser el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración (SAI). “*De naturaleza comunitaria y representa a los pueblos de la Comunidad Andina*”⁵¹. Sus representantes son elegidos por los Congresos Nacionales, pero ya se han ido dando avances para que sean designados mediante elecciones directas y universales, de acuerdo al Protocolo Modificatorio de su Tratado de Creación y del Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, firmado en Abril de 1997, en este se fijó los procedimientos para dichas elecciones⁵². En el caso de Ecuador, Perú y Colombia sus representantes ya fueron elegidos mediante este sistema.

Sus funciones son participar en la generación normativa del proceso de integración mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas de interés común. Asimismo, se encarga de promover la armonización de las legislaciones de los países miembros y las relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países andinos y de terceros países.

⁵¹Acuerdo de Integración Subregional Andino. Acuerdo de Cartagena. Sección F. Del Parlamento Andino.

⁵²El artículo 3 del Protocolo Adicional al Tratado Consultivo del Parlamento Andino (Tratado de Trujillo) dice que en cada país miembro se elegirán cinco representantes titulares, lo que hace a un total de 20 parlamentarios. Cada representante tendrá un primer y segundo suplente que lo sustituirá en casos de ausencia temporal o definitiva. Aunque Colombia adhirió a ese tratado, solo hasta 2007, cuando se aprobó la ley 1157, el país pasó de una elección delegada a directa. En principio el Congreso elegía en plenaria a los senadores o representantes que ejercerían como parlamentarios; ahora con la reglamentación de esta ley, serán los ciudadanos colombianos mediante voto popular y directo quienes lo hagan.

“El 14 de Marzo de 2010, el mismo día que se eligió el Congreso colombiano; se eligió Parlamento Andino pero debido a que el número de votos en blanco (1.500.000 votos) superó al número de votos del partido mayoritario (1.277.056 votos Partido de la U), las elecciones para esta colegiatura deben repetirse afirmó el Doctor Marco Emilio Hincapié Presidente del Consejo Nacional Electoral”. Diario ElColombiano.com. 15 de Marzo de 2010. En:

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/S/se_repetiran_las_elecciones_al_parlamento_andino/se_repetiran_las_elecciones_al_parlamento_andino.asp

El Sistema Andino de Integración (SAI) también está conformado por las siguientes instituciones: el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Convenio Simón Rodríguez, la Universidad Andina Simón Bolívar, los Consejos Consultivos que establezca la Comisión y los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina⁵³.

Los órganos e instituciones de la CAN se rigen por el Acuerdo de Cartagena y por sus respectivos tratados constitutivos y sus protocolos modificatorios, los que a su vez y al lado de otra normatividad similar conforman el ordenamiento jurídico comunitario también conocido como Derecho Comunitario, encargado de regir los aspectos comunes relacionados con la integración económica de los países integrantes de la CAN.

2.2 DERECHO COMUNITARIO ANDINO

El Acuerdo de Cartagena del 26 de Mayo de 1969, es el primer acuerdo de integración subregional, en el cual, en principio los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Venezuela, a través de sus representantes plenipotenciarios inspirados en la “*Declaración de Bogotá*”⁵⁴ y en la “*Declaración de los Presidentes de América*”⁵⁵ y

⁵³Acuerdo de Integración Subregional Andino. Acuerdo de Cartagena. Artículo 6.

⁵⁴Suscrita en Bogotá el 16 de Agosto de 1966, por los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, y por los representantes de los Presidentes de Ecuador y Perú.

“Este documento fue considerado la columna vertebral de la Comunidad Andina de Fomento y del Grupo Andino, aprobó un programa de acción inmediata para los países andinos y Chile, que contempló la aplicación de medidas de integración económica y la coordinación de las políticas de los países participantes en materia comercial, industrial, financiera y en servicios de cooperación técnica”. Corporación Andina de Fomento (CAF). En: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=34134&ms=17>

⁵⁵Suscrita en Punta del Este el 14 de abril de 1967, por los Presidentes de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República

fundados en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia, resolvieron fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina.

Decididos a alcanzar tales fines mediante la conformación de un sistema de integración y cooperación que propendiera al desarrollo económico equilibrado, armónico y comparado de sus países, convinieron celebrar el “*Acuerdo de Integración Subregional*”⁵⁶ que, además buscó que sus países miembros pudieran acelerar su crecimiento, la generación de empleo y facilitar su participación en el proceso de integración regional con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

*“La integración económica origina una comunidad de derecho, que es una persona de derecho internacional e instancia creadora de un nuevo derecho”*⁵⁷. Los procesos integracionistas estructuran un sistema de relaciones entre los sujetos que escapan a las regulaciones tradicionales del derecho internacional clásico, situación que ha obligado a los doctrinantes a intentar la elaboración de una rama nueva que algunos llaman “*Derecho de la Integración*” y otros “Derecho Comunitario”, imprimiendo a las dos denominaciones el acento de que se trata de la regulación de procesos de unificación supraestatal de países en el orden económico.

Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. *“En esta declaración se resolvió dar una expresión más dinámica y concreta a los ideales de la unidad latinoamericana y de la solidaridad de los pueblos americanos, que inspiraron a los creadores de nuestras patrias. Se sentó una posición sobre la integración económica y desarrollo industrial de América Latina, bajo el criterio de que la integración constituye un instrumento colectivo para acelerar el desarrollo latinoamericano y debe ser una de las metas de la política de cada uno de los países de la región, para cuyo cumplimiento habrán de realizar, como complemento necesario de los planes nacionales, los mayores esfuerzos posibles”*. PICO MANTILLA, Op. cit., p. 71.

⁵⁶*Protocolo de Quito*, suscrito el 12 de Mayo de 1987, por los plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Esta vigente desde el 25 de Mayo de 1988 y su texto sirvió de base para el Acuerdo de Integración Subregional.

⁵⁷SACHICA. Op. cit., p. 7.

Se parte de que ha nacido un nuevo campo de interrelación entre pueblos y países distinto de las simples relaciones de cooperación económica y de comercio, que requiere de un ordenamiento jurídico propio especializado cuyo objetivo concreto de acuerdo a *Sáchica* es *“Mantener el orden comunitario, regular las relaciones de los Estados que se integran con la comunidad o con los órganos comunitarios, regular las relaciones interorgánicas, es decir entre los órganos comunitarios; regular las relaciones de la comunidad con otras comunidades u organismos internacionales y con terceros países; además dentro del ámbito comunitario las relaciones entre los particulares y los Estados están ligadas al proceso de integración económica”*⁵⁸.

En términos generales, estos aspectos conforman el objeto del Derecho Comunitario, aspectos que pueden ampliarse ya que, según el autor, *“(...) esto se debe a la complejidad de la organización comunitaria en el sentido de que se presenten otros sujetos y formas de relación (...)”*⁵⁹. Al generar la integración nuevos tipos de relación jurídica dentro de un proceso voluntario de promoción o mantenimiento multilateral de una unión de países para su desarrollo económico, son necesarias tanto una teoría como una normatividad nuevas que respondan a esa finalidad y a esa mentalidad. De ahí que todo proceso de integración económica es, básicamente, un sistema institucionalizado de elaboración de normas y una comunidad de derecho, con la consecuencia natural de que la organización que lo promueve adquiere el carácter de sujeto de derecho internacional.

⁵⁸Ibíd., p. 8.

⁵⁹*“(...) Por ejemplo relaciones con organismos auxiliares de control, asesoría o coordinación, así como la distribución de competencias, procedimientos de actuación y efectos que se asignen a cada organismo comunitario, e inclusive la relaciones que establezcan entre si varias comunidades económicas”*. Ibíd., p. 9.

2.2.1 Principios del Derecho Comunitario. El Derecho Comunitario no es reiterativo o conservadurista. Su carácter es promotor, impulsor e inductivo. Induce a obrar en determinada dirección no por su valor o fuerza imperativa, independiente de la voluntad de los obligados, sino por el propio interés de estos. Es por eso que el Derecho Comunitario se funda en los principios de: “*equidad, libertad, solidaridad y unidad*”⁶⁰.

2.2.1.1 Equidad o Paridad: Es inherente a la idea de comunidad, según la cual, en el ámbito de esta no cabe diferenciación o trato discriminatorio alguno entre los países miembros o sus habitantes, salvo el trato privilegiado que puede acordarse para los pueblos de menor desarrollo relativo, mecanismo que no hace otra cosa que confirmar el principio de equidad.

2.2.1.2 Libertad: Entendiendo que la integración es un proceso de eliminación de trabas nacionalistas para conformar una comunidad en el área que se unifica, de manera que empresas, bienes, servicios, personas y técnicas puedan desplazarse sin restricciones en el espacio económico que abarca el ordenamiento jurídico comunitario, de este modo toda norma limitativa debe tener interpretación restringida de excepción.

2.2.1.3 Solidaridad: Esencial a la idea de comunidad y refuerzo de la equidad y la libertad, pues quien participe en las ventajas de la integración debe ser leal a sus cargas. Todo incumplimiento de esas obligaciones y el tratamiento unilateral fuera del marco comunitario de materias objeto de la integración, sea con países miembros o con terceros países, en

⁶⁰ *Ibid.*, p. 15, 16.

contraposición con los intereses del proceso, afecta la igualdad y la libertad quebrantando también la idea de comunidad y unidad.

2.2.1.4 Unidad: Como la exigencia de que los países miembros vayan armonizando, aproximando y unificando toda su acción para facilitar y hacer progresar la realización de la unificación económica.

Estos principios orientan el sentido finalista del Derecho Comunitario, *“es decir, el objetivo perseguido por la norma comunitaria en el contexto global de las metas del respectivo proceso de integración. Esto bajo el entendido de que el Derecho de la Integración se compone básicamente de normas que no son de aplicación instantánea sino de ejecución sucesiva”*⁶¹.

2.2.2 Características del Derecho Comunitario. Dos aspectos presiden la caracterización del Derecho Comunitario, la supranacionalidad y el hecho de constituirse una comunidad económica. La primera ha sido definida como la *“(…) aptitud o competencia de un órgano internacional o comunitario para tomar decisiones erga omnes que afecten relaciones exteriores o asuntos internos del Estado”*⁶². La supranacionalidad se ha definido como *“la competencia de un órgano internacional o comunitario para tomar decisiones directa e indirectamente obligatorias en el territorio de los Estados miembros, sin la necesidad de una incorporación en el ordenamiento jurídico nacional”*⁶³.

⁶¹Ibid., p. 16.

⁶²MONROY CABRA, Op. cit., p. 474.

⁶³CAICEDO PERDOMO, José Joaquín. La Constitucionalidad del Derecho de la Integración. Bogotá, 1997.

Sáchica establece que la supranacionalidad “(...) constituye el núcleo del derecho a la integración, siendo este el rasgo que produce la ruptura y diferencia con el derecho internacional común (...)”⁶⁴. Ya que en la práctica se trata es de crear una organización que pueda llevar adelante un proceso de integración sin las trabas, formalismos y solemnidades del derecho internacional ordinario. De ahí sus características⁶⁵.

El Doctrinario *Monroy Cabra*⁶⁶ hace referencia a las tres características del derecho de la integración:

- a) “Limitación del ejercicio del control constitucional en el ámbito interno de los Estados respecto de las normas del derecho primario y secundario, así como el derecho de interpretación que debe realizar el órgano jurisdiccional del proceso integracionista”⁶⁷.

En providencia del Tribunal Andino de Justicia sobre interpretación prejudicial, emitida en el caso 10-IP-94, No. 177 de Abril 20 de 1995; además del asunto concreto, se resuelve aspectos atinentes a la obligatoriedad del Derecho Comunitario, sobre lo cual se determinó que “(...) la norma comunitaria tiene carácter obligatorio en los

⁶⁴SACHICA, Op. cit., p. 10.

⁶⁵Se hace referencia a las características de: Obligatoriedad, aplicación directa y primacía del derecho comunitario (primacía sobre el derecho nacional).

⁶⁶MONROY CABRA. Op. cit., p. 474, 475.

⁶⁷Obligatoriedad: “Las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina”. Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Artículo 2.

Es pertinente hacer referencia al principio general del derecho internacional *Pacta Sunt Servanda* el cual obliga a las partes contratantes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

*países miembros y que debe ser directamente aplicable en ellos por imperio de los artículos 2 y 3⁶⁸ del Tratado Fundacional del Tribunal (...)*⁶⁹.

El Tribunal ha dicho que la vigencia y obligatoriedad de la norma comunitaria es producto de la libre voluntad de los países signatarios del Acuerdo y del Tratado de Creación del Tribunal, por ser desarrollo legislativo del Acuerdo encomendado a la Comisión, la que, estando compuesta por plenipotenciarios de los países miembros así lo ha determinado, pactado y convenido.

Similar postura se tomó en sentencia del proceso 22-IP-98, proceso interno No. 3272 y 3274 del 25 de Noviembre de 1998: *“El ordenamiento jurídico del acuerdo de Cartagena es imperativo y de aplicación obligatoria en todos los países miembros y que debe ser respetado y cumplido por todos ellos y por supuesto por los órganos del Acuerdo, lo mismo que por todos los organismos y funcionarios que ejercen atribuciones conforme a dicho ordenamiento, el cual regula el proceso de integración que se cumple en una comunidad de derecho cual es la constituida en el pacto Andino. Esta consideración cobra la debida relevancia en las previsiones del Tratado Constitutivo del Tribunal, que al haberlo instituido como el Órgano Jurisdiccional con capacidad para declarar el Derecho Comunitario, dirimir controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente, es decir, como Órgano de control de legalidad del Acuerdo, en su artículo 5 es taxativo al disponer que los países miembros están*

⁶⁸ *Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior”.* Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia. Artículo 3.

⁶⁹ Sentencia de interpretación prejudicial. Caso 10-IP-94, No. 177 de Abril 20 de 1995. Tribunal Andino de Justicia.

obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena. Se comprometen, asimismo, a no adoptar o emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”. Además se ha establecido que “Las Decisiones que impliquen obligaciones para los países miembros entran en vigor en la fecha que indiquen o, en caso contrario, en la fecha del acta final de la reunión respectiva, de conformidad con el artículo 21 del Acuerdo de Cartagena. En consecuencia dichas Decisiones adquieren fuerza vinculante y son de exigible cumplimiento a partir de la fecha de entrada en vigencia. Estos criterios alcanzan eficacia como norma jurídica, con la entrada en vigor del Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia. Cualquier incumplimiento de esta previsión puede ser demandado ante el Tribunal del Acuerdo en aplicación de lo establecido en la Sección Primera del capítulo III, artículos 17 al 22 del Tratado”.

- b)** *“Primacía del derecho comunitario originario y derivado sobre el derecho interno de los países miembros, incluidas las normas constitucionales”⁷⁰.*

La jurisprudencia andina precisa ciertos criterios sobre la preeminencia de la norma comunitaria, en sentencia de nulidad del 10 de Junio de 1987, producida con motivo del

⁷⁰Primacía de la norma comunitaria: *“La prevalencia del ordenamiento jurídico andino sobre las normas nacionales aparece formalmente enunciado en la declaratoria de los plenipotenciarios de los países miembros”. PICO MANTILLA. Op. cit., p. 49. “El aceptar el concepto de la supranacionalidad como una manera de obrar independiente y a la vez conjunta y solidariamente en ejercicio de los poderes cedidos por los Estados a los organismos encargados de la integración, supone la supresión del principio del ut des, que entraña la reciprocidad. La integración es un hacer en común y para todos, en condiciones de equidad para el desarrollo; por lo tanto el derecho a la integración supone una ley común que rige ese quehacer y lo equilibra en forma simultánea y uniforme para todos los miembros de todo el proceso comunitario. De los intereses de la comunidad se deriva la superioridad y autonomía de las normas de ese ordenamiento frente a los ordenamientos nacionales; comunidad que igualmente obliga a las autoridades de los países integrados no solo a dar aplicación uniforme y simultánea a ese derecho, sino a abstenerse de entorpecer su vigencia, ya sea por omisión o por la adopción de medidas contrarias a la normatividad común”. SACHICA, Op. cit., p. 11, 12.*

proceso 02-N-86, No. 21 del 15 de Julio de 1987 el Tribunal Andino se manifestó en los siguientes términos: *“La primacía de la norma comunitaria es una característica del Derecho Andino, íntimamente relacionada con la característica acerca de la obligatoriedad del mismo”*; tanto así, que es sustentado con los mismos argumentos por parte del Tribunal Andino en las sentencias producidas dentro de las interpretaciones prejudiciales: 29-IP-95, caso No. 242 del 22 de Enero de 1997; 30-IP-95 y 32-IP-95, caso No. 241 del 20 de Enero de 1997.

En providencia del Tribunal Andino de Justicia, sobre interpretación prejudicial del 16 de Junio de 1999, emitida en el caso 30-IP-98, proceso interno No. 11075, el Tribunal Andino se ha pronunciado de la siguiente manera: *“el ordenamiento jurídico de la integración andina prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales, dada la característica intrínseca de primacía, requisito existencial para la construcción integracionista”*. Así lo reconoció la Comisión del Acuerdo de Cartagena integrada por los Plenipotenciarios de los países miembros, en el pronunciamiento aprobado durante su Vigésimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias⁷¹ cuando se declaró la *“validez plena”* de los principios que establecen que el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena tiene identidad y autonomía propias, constituye un derecho común y forma parte de los ordenamientos jurídicos nacionales, además prevalece en el marco de sus competencias sobre las normas nacionales sin que puedan oponerse a él medidas o actos unilaterales de los países miembros.

⁷¹Lima (Perú), 29 de Mayo - 05 de Junio 1980. PICO MANTILLA. Op. cit., p. 59.

Similares fundamentos se manifestaron en dicho periodo de sesiones, lo cual ha sido de acuerdo con la providencia del Tribunal Andino de Justicia sobre interpretación prejudicial, emitida en el caso 64-IP-00, proceso interno No. 5335: *“En cuanto al efecto de las normas de la integración sobre las normas nacionales, señalan la doctrina y la jurisprudencia que en caso de conflicto, la regla interna queda desplazada por la comunitaria, la cual se aplica preferentemente, ya que la competencia en tal caso corresponde a la comunidad. En otros términos, la norma interna resulta inaplicable, en beneficio de la norma comunitaria. Así lo emana también, reiteradamente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en concordancia con el espíritu de las normas de la integración andina”*⁷². Este efecto de desplazamiento de la norma nacional, como resultado del principio de aplicación preferente, resulta especialmente claro cuando la ley posterior, que ha de primar sobre la anterior de acuerdo con principios universales de derecho, es precisamente la norma comunitaria.

La jurisprudencia anterior determina también que *“No se trata propiamente de que la norma comunitaria posterior derogue a la norma nacional preexistente, al igual que ocurre en el plano del derecho interno, puesto que son ordenamientos jurídicos distintos, autónomos y separados, que adoptan dentro de sus propias competencias formas peculiares de crear y extinguir derecho, que por supuesto no son intercambiables”*. Se trata, más propiamente, del efecto directo del principio de

⁷²Sentencia Costa Enel del 15 de Junio de 1964, y la sentencia Simmenthal del 9 de Marzo de 1978. Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

aplicación inmediata y de la primacía que en todo caso ha de concederse a las normas comunitarias sobre las internas.

- c) *“Transferencia de competencias internas legislativas, administrativas y judiciales en favor de un órgano comunitario y, por tanto, vigencia inmediata de los actos comunitarios en el territorio de los Estados miembros sin la necesidad de una posterior aprobación interna, ya sea ejecutiva o legislativa”*⁷³.

Posteriormente, el órgano jurisdiccional andino, de acuerdo a la última providencia citada en la característica que antecede, ratificó que el Derecho Comunitario *“(…) además de ser un ordenamiento jurídico autónomo, con su propio sistema de producción normativa, posee una fuerza específica de penetración en el orden jurídico interno de los Estados miembros nacida de su propia naturaleza, que se manifiesta en su aplicabilidad inmediata y, fundamentalmente en su efecto directo y su primacía. La aplicabilidad inmediata significa que la norma comunitaria adquiere, automáticamente, de por sí, estatuto de derecho positivo en el orden interno de los Estados a que va dirigido”*⁷⁴.

En esa ocasión puso de manifiesto el Tribunal que como el principio de la aplicabilidad directa supone que la norma comunitaria pasa a formar parte de pleno derecho, del ordenamiento interno, sin necesidad de ninguna fórmula especial de introducción o de

⁷³Efecto directo de la norma comunitaria: *“Las Decisiones del órgano comunitario serán directamente aplicadas en los países miembros, lo cual supone que la norma comunitaria no esta sometida a otro procedimiento de aprobación que el establecido por el mismo ordenamiento jurídico”*. *Ibid.*, p. 48.

⁷⁴Sentencia de interpretación prejudicial. Caso 08-IP-96. 3 de Marzo de 1997. Tribunal Andino de Justicia.

recepción, que se impone en cuanto tal derecho comunitario y que genera en todo juez nacional la obligación de aplicarla.

Para este Tribunal el efecto que tiene la aplicabilidad directa, obliga a los jueces nacionales y a cualquier otra autoridad a aplicar en sus actos judiciales o administrativos el derecho comunitario involucrado en la materia respectiva sin que aquellos puedan resistirse a esa aplicación, so pretexto de que exista una norma nacional anterior o posterior contraria a la comunitaria. La aplicabilidad directa es una obligación que nace por sí misma y sin requerimiento o declaración de ninguna especie.

Las consideraciones anteriores son fundamentadas con gran vigor por parte del Tribunal, según lo dispuesto en el artículo 3 de su Tratado de Creación, donde se consagra el principio de que publicada la norma comunitaria, ésta pasa ipso facto a formar parte del ordenamiento jurídico vigente en los Estados integrantes del Acuerdo a los cuales les es aplicable el régimen establecido, sin perder desde luego su propia individualidad, independencia y característica de preeminencia respecto del Derecho interno, éste obviamente también parte de los respectivos ordenamientos aplicables en los países miembros, de tal manera que, en caso de contradicción o contraposición entre uno y otro, el Derecho supranacional desplaza al interno, que se vuelve en consecuencia inaplicable. En el mismo sentido dispone que las Decisiones serán directamente aplicables a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior y, por otra parte, que sólo cuando su texto así lo disponga requerirán de incorporación al derecho interno mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada país miembro.

El querer conformar una comunidad económica, comporta una actuación progresiva, a largo plazo y de gran complejidad, por lo tanto se necesita estructurar el proceso de integración de tal manera que se cumpla, según un cierto plan, las metas dentro de determinados plazos, esto bajo la supervisión de una organización facultada de poderes y mecanismos amplios, directos y expeditos. Al respecto *Sáchica* refiere las siguientes características:

- El acuerdo integracionista debe estar presidido por una organización independiente de los Estados que se integran, “(...) *con poderes suficientes para decidir autónomamente dentro del marco de su tratado constitutivo, las normas, y los actos de ejecución del proceso (...)*”⁷⁵. De acuerdo a lo anterior se busca “(...) *que las decisiones normativas y ejecutivas de la organización integracionista tengan obligatoriedad y vigencia para los países miembros del acuerdo de integración y para sus habitantes en forma inmediata, directa y prioritaria, o sea, sin necesidad de actos especiales de incorporación*”⁷⁶.
- Los entes de la organización comunitaria en el proceso de conformación requieren de un ordenamiento jurídico propio y supranacional y con competencia para producir regulaciones y resoluciones uniformes e iguales frente a los países miembros y a sus habitantes. La integración económica acarrea una dimensión innovadora “(...) *desde el punto de vista jurídico al darse una verdadera redistribución de poderes entre los Estados intervinientes en el proceso, pues quedan todos capacitados para generar un derecho derivado de su tratado constitutivo común a toda el área y que se inserta en*

⁷⁵SACHICA, Op. cit., p. 10.

⁷⁶Ibíd., p. 11.

*los ordenamientos jurídicos nacionales con valor superior al de la ley nacional, a la que desplaza o sustituye en forma directa y automática, con fundamento en que la organización que anima el nuevo ordenamiento se personaliza con calidad de sujeto internacional, al lado y a la par de sus organizadores (...)*⁷⁷.

- La idea comunitaria envuelve el hecho de que los organismos de la integración no representan los intereses de los países miembros sino los intereses comunitarios, por lo cual sus decisiones obligan a todos los países independientemente de su consentimiento particular, bajo el entendido de que la primacía del Derecho Comunitario constituye tanto una exigencia jurídica como una necesidad práctica ineludibles, porque en caso contrario toda la estructura existente correría el riesgo de convertirse en letra muerta.
- *“Las normas fundamentales o constitutivas son el marco de la constitución comunitaria, puesto que crean los órganos, les transfieren las competencias, formulan el ordenamiento de aplicación directa, señalan las metas y diseñan el sistema de producción de las normas y procedimientos de ejecución del programa, tal como lo hacen las constituciones políticas de los Estados”*⁷⁸.

⁷⁷Ibíd.

“Se denomina de derecho común al ordenamiento jurídico andino con una característica de obligatoriedad del Acuerdo, de los tratados, Decisiones y Resoluciones de los órganos comunitarios”. PICO MANTILLA. Op. cit., p. 47

“El derecho comunitario hace parte de los ordenamientos jurídicos nacionales, esto se deriva de la afirmación efectuada por los plenipotenciarios de cada uno de los Estados miembros del Acuerdo; significa el reconocimiento de los principios de aplicabilidad directa de las normas comunitarias y de prevalencia sobre las normas nacionales”. Ibíd., p. 47.

La normatividad comunitaria es de ejecución progresiva y su cumplimiento es voluntario, determinado por el propio interés de quien lo cumple, como si se tratara de una autorregulación, no impuesta. El cuestionamiento sobre esta característica va más allá de su simple definición, ya que en la realidad lo fundamental, es si las normas comunitarias efectivamente se aplican en los derechos internos de los países integrantes y si existen las herramientas jurídicas para hacerlas cumplir.

⁷⁸SACHICA, Op. cit., p. 12.

- “(...) *El cumplimiento del Derecho Comunitario requiere de actos y apoyo de las autoridades de los países miembros, ya sean de carácter normativo o ejecutivo de derecho interno, pero sin los cuales el derecho comunitario no tiene eficacia, por lo cual puede hablarse de un derecho complementario (...)*”⁷⁹.
- “(...) *El Derecho Comunitario es un derecho de excepción ya que se exceptúa de las leyes comunes y además establece un trato privilegiado y al mismo tiempo se escapa de los controles corrientes de la juridicidad en los ordenamientos nacionales. La norma comunitaria contiene privilegios y ventajas que exceden las reglas del derecho común. Ahí radica su poder estimulante, su fuerza promocional del proceso (...)*”⁸⁰.
- “*El ámbito y los alcances jurisdiccionales del Derecho Comunitario están circunscritos simplemente a la región integrada y, en cuanto al objeto, al desarrollo de los pueblos asentados en esa región*”⁸¹.

Las normas derivadas de las normas fundamentales, son normas expedidas por los órganos comunitarios que han recibido la competencia normativa y que deben ser aplicadas por las autoridades de los países miembros con preferencia sobre la ley nacional.

⁷⁹Ibíd., p. 13.

“(...) *Complementación que solo es válida en tanto que sea compatible con el derecho comunitario y en tanto este se remita al derecho nacional para llenar sus vacíos (...)*”. Ibíd.

⁸⁰Ibíd.

“*Tratándose de relaciones nacidas al amparo del proceso de integración, no se aplica a las personas, a los bienes y servicios, a las inversiones y a la técnica procedentes de los países miembros, la ley nacional, sino la ley comunitaria quedando la primera vigente solo para los que tienen origen en terceros países. Se genera una doble legalidad, siendo la comunitaria la de excepción*”. Ibíd., p. 14.

Debido a la superioridad, la supranacionalidad y la obligatoriedad de la norma comunitaria, esta no queda sometida a los controles legales de constitucionalidad y legalidad que el Estado de derecho ejerce sobre las leyes nacionales, sino que, simplemente queda supeditada al control que ejerce la jurisdicción comunitaria.

⁸¹Ibíd.

El Derecho Comunitario es un derecho circunstancial, cuya experiencia es única, no aplicable a otros contextos. Su interpretación, por consiguiente, debe ser restricta.

- “El Derecho Comunitario es de efecto temporal y transitorio, la norma comunitaria se agota con su cumplimiento, es decir que, tampoco pretende tener validez intemporal”⁸².
- El Derecho Comunitario es objetivo, su concepción obedece a un esquema de crecimiento económico. Las normas comunitarias prescriben políticas económicas, procedimientos técnicos y operaciones materiales que deben llevarse a cabo para el desarrollo de los pueblos.
- Aunque las organizaciones comunitarias tienen capacidad normativa y ciertos mecanismos de control y sanción para garantizar el cumplimiento de su normatividad, el derecho de integración solo viene a ser eficaz por el apoyo de los países miembros, pues son sus autoridades las que dan eficacia a su normatividad.

Concretamente, en cuanto a lo concerniente al Derecho Andino, éste como “*Derecho*”, se refiere al conjunto de preceptos y normas fundacionales de carácter derivado de la organización comunitaria, en tanto que “*Andino*”, representa el ámbito jurídico en el cual se aplica este derecho, que abarca a la subregión actualmente constituida por Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. Según este criterio el Derecho Andino se refiere al “*Ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, es decir a los instrumentos que lo*

⁸²Ibíd.

La norma comunitaria es de carácter instrumental, de medio para alcanzar un objetivo económico inmediato, de mecanismo técnico para un propósito de desarrollo, una vez alcanzado su fin pierde utilidad, deja de ser aplicable por carencia de objeto. Los efectos producidos si son definitivos y se visualizan en el progreso y en el bienestar alcanzado. Ibíd. p., 14.

configuran acordados con la finalidad de lograr un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión⁸³.

2.3 CLASES DE DERECHO COMUNITARIO

Existen dos clases de derecho Comunitario que en su conjunto conforman el ordenamiento supranacional andino. En primer lugar se encuentra el Derecho Comunitario Originario y, en segundo lugar, el Derecho Comunitario Derivado.

2.3.1 Derecho Originario del Acuerdo Subregional Andino. Con el propósito de los países miembros del Acuerdo Subregional Andino, de independizarse definitivamente la acción jurídica del “*Tratado de Montevideo*”⁸⁴, se suscribió el Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia del 28 de Mayo de 1979. De aquí se derivan los instrumentos constitutivos establecidos en el artículo 1 *ibidem*⁸⁵, en donde se denota una limitación a sus propias normas, lo cual tiene su razón de ser en cuanto reúne los principios que inspiran la conformación de un ordenamiento jurídico propio, le individualizan y le otorgan identidad andina. El Derecho Comunitario Andino Originario comprende cuatro

⁸³PICO MANTILLA. Op. cit., p. 13

⁸⁴*Tratado de Montevideo de 1960 (ALALC)*. Asociación Latinoamericana de libre Comercio, conformada por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, Colombia, Ecuador y Venezuela. En 1980 pasa a denominarse Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). “*Los países miembros del acuerdo subregional andino buscan independizarse del Tratado de Montevideo ya que en los primeros proyectos del ordenamiento jurídico andino se incluyó los protocolos y resoluciones de la ALALC*”. *Ibid.*, p.73.

⁸⁵El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina comprende: El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales, el presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios, las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina, Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina, y los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.

componentes: El Acuerdo de Cartagena, sus “*protocolos e instrumentos adicionales*”⁸⁶ y el Tratado que crea el Tribunal Andino de Justicia, al igual que sus protocolos modificatorios.

2.3.2 Derecho Derivado del Acuerdo Subregional Andino. El Derecho Derivado del Acuerdo Subregional Andino esta integrado por las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de Secretaría General de la Comunidad Andina. El Acuerdo y el Tratado constituyen el Derecho Primario de la integración subregional andina y, las Decisiones y las Resoluciones, hacen parte del Derecho Derivado; todos originados en la misma fuente, constituidos por la voluntad de los Estados miembros, expresada a través de su plenipotenciarios y ratificada de acuerdo a los procedimientos constitucionales y legales de cada uno de ellos.

Para dejar claro la tesis del Derecho Originario y del Derecho Derivado, se debe tener en cuenta el aspecto de la internalización de este ordenamiento supranacional en el ordenamiento jurídico nacional de cada uno de los Estados miembros. El primero, es decir el Derecho Originario, está integrado por normas jurídicas dictadas por los órganos del bloque, las cuales necesitan para su validez dentro de los Estados miembros, de un “*acto*

⁸⁶a) “*Instrumento adicional para la adhesión de Venezuela. Este instrumento se suscribió el 13 de Febrero de 1973, se adoptó para facilitar el ingreso de ese país al proceso. b) Protocolo adicional al Tratado de creación del Tribunal de Justicia. Se suscribió el 5 de Octubre de 1976, con el fin de establecer una comisión especial integrada con representantes de los países miembros, para definir los derechos y obligaciones de los países integrantes. Como resultado de éste protocolo y debido a que no hubo entendimiento entre las partes, se produjo la separación de Chile desde el 30 de Octubre de 1976. c) Protocolo de Lima, adicional al Acuerdo de Cartagena. Se suscribe el 30 de Octubre de 1976, para modificar aspectos del arancel externo común, del programa de liberación y de los programas de industrialización. d) Protocolo de Arequipa. Se firmó el 21 de abril de 1978, con el objeto de ampliar los plazos establecidos en el Acuerdo de Cartagena y en el Protocolo de Lima para cumplir las obligaciones de los principales programas del proceso. e) Protocolo de Quito, modificadorio del Acuerdo de Cartagena, suscrito el 12 de Mayo de 1987. Se establece con el objetivo de buscar nuevos horizontes para el proceso de integración subregional, mediante la actualización y flexibilización para superar las dificultades con las que tropieza el proceso*”. PICO MANTILLA, Op. cit., p. 75.

*jurídico de internalización*⁸⁷ realizado por cada Estado nacional, con el fin de conferirle carácter obligatorio y una posición en la organización jurídica vigente en cada país. Mientras que el segundo, a pesar de que también está integrado por normas jurídicas dictadas por los órganos del bloque, éstas tienen aplicación directa e inmediata en cada Estado miembro, sin necesidad de ningún proceso de internalización⁸⁸.

⁸⁷Cada uno de los países miembros aprueba las disposiciones del órgano supranacional conforme a sus respectivos procedimientos legales; en el caso de Colombia se deben verificar las siguientes etapas: *"Negociación, adopción del texto, autenticación del texto, confirmación presidencial, aprobación del tratado por parte del Congreso y finalmente la sanción Presidencial y el control constitucional ejercido por la Corte Constitucional"*. MONROY CABRA, Marco Gerardo. Op. cit., p. 378.

"El presente Acuerdo no podrá ser suscrito con reserva y permanecerá en vigencia por tiempo indefinido, entrará en vigencia cuando todos los Países Miembros que lo suscriben hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina. Acuerdo de integración subregional andino". Acuerdo de Cartagena. Capítulo XVII. Adhesión, vigencia y denuncia. Artículo 133, 134.

⁸⁸Se hace referencia al Derecho Comunitario Derivado, el cual está compuesto generalmente por las Decisiones expedidas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; a estas Decisiones se les debe asimilar las principales características del ordenamiento jurídico andino, especialmente la obligatoriedad, la supremacía y la aplicación directa; esto con fundamento en el Acuerdo de Cartagena suscrito por los países miembros.

3. EL DESARROLLO FRONTERIZO EN EL MARCO DE LA LEGISLACION COLOMBIANA Y DE LA COMUNIDAD ANDINA

Para el desarrollo de este capítulo, primero se relacionarán los fundamentos jurídicos que dan cabida al Derecho de la Integración o Derecho Comunitario en el Ordenamiento Jurídico Colombiano, así como también algunas sentencias de la Corte Constitucional al respecto, donde se sientan criterios sobre la supranacionalidad y las principales características del ordenamiento jurídico andino. Concluida esta parte, se empezará a trazar el camino para abordar el tema central de este trabajo, es decir, lo relacionado con el desarrollo fronterizo.

3.1 INTERNACIÓN DEL DERECHO SUBREGIONAL ANDINO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

En el preámbulo de la Constitución de 1991 se establece como un principio fundante del Estado colombiano, el compromiso de impulsar la integración de la comunidad latinoamericana. En el artículo 226 *ibídem*, se dispone que “*el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional*”; por su parte, en el artículo 9 y más concretamente en el artículo 227 se determina que “*el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive*

para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano”.

Estas normas permiten al Estado colombiano formar parte de organismos de integración económica y suscribir tratados en dicha materia sobre bases de equidad y reciprocidad. *“Se reconoce la supranacionalidad en virtud de la cual los órganos de la integración pueden tomar decisiones que son adoptadas por el derecho interno respectivo mediante el mecanismo estatuido en el tratado o en la ley de cada uno de los Estados”⁸⁹.*

“La atribución de competencias legislativas, administrativas y judiciales a órganos supranacionales, sobre bases de reciprocidad e igualdad no menoscaba la soberanía, sino que constituye un acto soberano en beneficio de la comunidad regional de Estados (...)”⁹⁰. En Colombia de conformidad con el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política⁹¹, la supranacionalidad esta aceptada y, por consiguiente, es constitucional la suscripción y ratificación de acuerdos de integración, como además lo reconocen la Jurisprudencia de la Corte Constitucional⁹² y la doctrina. Los anteriores preceptos

⁸⁹MONROY CABRA, Op. cit., p. 83,84.

⁹⁰Ibíd., p. 475.

⁹¹*“Corresponde al Congreso por medio de las leyes Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.* Constitución Política de 1991. Artículo 150 numeral 16.

⁹²*“El concepto de supranacionalidad encuentra claro fundamento en la Constitución colombiana cuando ella establece que las relaciones internacionales del país se “orientarán hacia la integración latinoamericana y del Caribe”. En este sentido, el Congreso de la República podrá “aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.* Corte Constitucional. Sentencia C-137 del 9 de Abril de 1997. Mg. Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

constitucionales, además de lo establecido por el artículo 4 ibídem, “*La Constitución es norma de normas*”; son el fundamento jurídico del Estado colombiano con miras a la estructuración del derecho de la integración.

3.1.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en relación con el Derecho de la Integración. Colombia aprobó el Acuerdo de Cartagena mediante el Decreto 1245 de 1969, bajo el régimen de la Constitución de 1886. Este decreto fue demandado por inconstitucionalidad, asunto que la Corte Suprema de Justicia se abstuvo de resolver por falta de competencia en virtud de tratarse de una ley aprobatoria de tratado público, sin embargo, en la parte motiva expuso que “(...) *el decreto aprobatorio del Acuerdo Andino, por vicio de formación pugna con el ordenamiento constitucional y que el gobierno no se avino a la constitución desde el momento en que se abstuvo de someter el Pacto Andino al estudio del Congreso (...)*”⁹³. Posteriormente hubo la necesidad de expedir la Ley 8 del 21 de Marzo de 1973, que aprobó el Acuerdo de Cartagena poniendo fin a la situación planteada.

Ya bajo el régimen de la Constitución de 1991, el Protocolo de Trujillo y su Ley aprobatoria⁹⁴, fueron revisadas por la Corte Constitucional mediante la sentencia C – 231 de 1997⁹⁵, en la cual, se declaró su constitucionalidad. Es importante resaltar que esta

⁹³Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia que data del año 1914. MONROY CABRA, Op. cit., p. 473.

⁹⁴Ley 323 del 10 de Octubre de 1996. Diario Oficial No. 42.899 de 16 de Octubre de 1996.

⁹⁵*“El Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) tiene por objetivo fundamental la reelaboración del Capítulo II del Acuerdo de Cartagena, relacionado con la estructura institucional del pacto de integración. El Protocolo bajo examen crea la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración. Para el efecto señala cuál es la finalidad del Sistema, describe cada uno de los órganos que lo integran y determina cómo operan y cuáles son sus funciones. Igualmente, incorpora diversas normas que permiten la transición desde el esquema institucional vigente al nuevo tramado organizacional. El objeto del Protocolo es profundizar el proceso de integración andino a través de reformas institucionales que le aseguren tanto mayor compromiso y respaldo político por parte de los gobiernos de los países miembros como mayor agilidad en las decisiones y una efectiva coordinación en las actividades de los distintos*

providencia en cuanto al principio de la primacía de la norma comunitaria, acogió la misma tesis expuesta en su momento por la Corte Suprema de Justicia al aprobar el Acuerdo de Cartagena en 1969⁹⁶.

Ley 457 de 1998 “*Por medio de la cual se aprueba el Protocolo modificador del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*”, suscrito en la ciudad de Cochabamba (Bolivia) el 28 de Mayo de 1996, es revisada por la Corte Constitucional mediante la sentencia C – 227 de 1999 (Mg. Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual se establecieron criterios similares a los estipulados por el Tribunal Andino de Justicia en su jurisprudencia, tema que fue tratado en el capítulo anterior.

Ahora, es del caso identificar la plataforma jurídica establecida por la legislación colombiana en cuanto al desarrollo fronterizo en el marco de la Comunidad Andina y, al mismo tiempo, determinar las Decisiones expedidas por la Comunidad Andina respecto al desarrollo legal en las zonas de frontera de los Estados miembros.

organismos del Sistema”. Corte Constitucional. Sentencia C-231 del 15 de Mayo de 1997. Mg. Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹⁶Corte Suprema de Justicia bajo el régimen de la Constitución de 1886. El artículo 76 numeral 14 de la Constitución de 1886 establece que: “*por medio de los convenios y tratados aprobados por el Congreso, el Estado podrá obligarse, de lo cual se interpreta que sobre las bases de la igualdad y la reciprocidad, pueden ser creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros países. De lo anterior se desprende el carácter preeminente del Derecho Comunitario, autorizado por la Constitución*”. Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 1 de Septiembre de 1988.

Corte Constitucional. El derecho comunitario se distingue por ser un derecho que apunta hacia la integración y no solamente hacia la cooperación. Igualmente, es un derecho que no se desarrolla únicamente a partir de tratados, protocolos o convenciones, puesto que los órganos comunitarios están dotados de la atribución de generar normas jurídicas vinculantes. Por eso, en el caso del derecho comunitario se habla de la existencia de un derecho primario y un derecho secundario, siendo el primero aquél que está contenido en los tratados internacionales, y, el segundo, el que es creado por los órganos comunitarios investidos de competencia para el efecto. Una característica fundamental del ordenamiento comunitario andino se relaciona con la aplicación directa de las decisiones que crean derecho secundario, las cuales son obligatorias desde el momento mismo de su promulgación, salvo que expresamente se consagre que la norma concreta deba ser incorporada al derecho interno de cada país. Asimismo, debe destacarse que las normas comunitarias prevalecen sobre las normas locales. Corte Constitucional. *Ibíd.*

3.2 EI DESARROLLO FRONTERIZO

Para empezar este análisis se inicia hablando de la frontera en términos generales, la cual, se define como la delimitación exacta del territorio de un Estado, zona intermedia entre dos países o franja donde un Estado colinda con otro. *“Es la periferia del Estado, confín o final del territorio en el que se ejerce soberanía, zona en la cual la población asentada en cada uno de los países colindantes interactúa en necesarias relaciones de vecindad”*⁹⁷.

En el último siglo las dinámicas de relación de los países han hecho replantear muchos de los supuestos sobre los que se cimentó el surgimiento de los Estados modernos, con el fin de adaptarlos a las necesidades de un mundo en constante interacción económica social y cultural. Uno de estos es el concepto de frontera, el cual ya no es visto desde la perspectiva clásica militar dominante durante la segunda guerra mundial sino que, se concibe como un *“(...) espacio de interacción e integración entre los países (...)”*⁹⁸. Las fronteras como límites, quiere decir con cultura y economía cerradas, desaparecen para encontrar espacios comunes de desarrollo. Es fundamental comprender que las líneas demarcatorias no pueden separar culturas y formas de vida asociadas. En este ámbito las consideraciones nacionales restringidas tienen que evolucionar y abordar con renovada visión las relaciones de vecindad que impliquen la cooperación e integración para el

⁹⁷Fronteras de Colombia. Definición de Frontera. [en línea]. [citado en 6 Octubre de 2009]. En: http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/definicion/fronteras_definicion.html

⁹⁸PRIETO BOTERO, Marcela. Régimen de Fronteras. En: Observatorio Legislativo. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Bogotá D.C. Boletín 122; Febrero, 2009.

avance conjunto. Es la característica del proceso de globalización en que se encuentra actualmente el planeta.

Un concepto más dinámico hace entender que las fronteras entre países no son hechos aislados, son mucho más que líneas muertas trazadas sobre la frialdad de un mapa. Las fronteras son zonas que reclaman una actividad diaria de sus habitantes, producto de la combinación de intereses, sentimientos y tradiciones que interactúan en forma constante, con un hecho geográfico étnico y político compartido, con identidad y vida propia, donde además se da la integración de las economías supranacionales y el desenvolvimiento de la industria y el comercio, se busca el sustento de sus territorios con la producción industrial mancomunada, el comercio binacional, el fomento de intereses compartidos y el reconocimiento de valores étnicos, antropológicos y culturales comunes.

Es así como el concepto de frontera con el pasar del tiempo ha sufrido unos cambios importantes que permiten comprender el carácter primordial que ha adquirido el tema, de ahí que hoy en día se entienda que la frontera no es una simple división física del territorio soberano de un Estado, sino que comprende un espacio en el que interactúan y se articulan diversos aspectos, entre ellos los procesos de integración económica.

Dentro del fenómeno integracionista, el cual no es nuevo pero se enmarca como la tendencia económica y política del siglo XXI, las fronteras adquieren real importancia y los países tienen la obligación de organizar sus fronteras como zonas o campos de influencia dentro de los cuales se promuevan proyectos y programas de desarrollo fronterizo en términos económicos y de integración territorial.

Es una necesidad prioritaria concretar una integración efectiva de las regiones fronterizas hacia adentro y en beneficio del desarrollo nacional en su conjunto. Para solucionar los grandes desequilibrios regionales, las fronteras deben ser acondicionadas para cumplir eficientemente el papel de puntos de articulación de nuestras economías nacionales sin desconocer su realidad socioeconómica actual. Ese acondicionamiento debe comprender: facilitación administrativa, simplificación y armonización documentaria, construcción o mejora de infraestructura vial y ferroviaria, almacenes y bodegas, servicios para pasajeros, tripulantes y vehículos. Tales proyectos deben propiciar: generación de empleo productivo, incremento y diversificación de oferta de servicios de la zona e incorporación de producciones y servicios locales a las corrientes de intercambio bilateral e internacional.

Es importante también identificar un papel para las regiones fronterizas que estimule su participación dinámica en los esfuerzos supranacionales por expandir y diversificar la oferta exportable de esas regiones, consolidar las fronteras, particularmente algunos corredores industriales, comerciales y de servicios, como verdaderos espacios. Para ello es necesario: priorizar determinados proyectos de integración física (ejes viales, ferroviarios e intermodales) y propiciar la adopción de regímenes que favorezcan y estimulen estos procesos.

Debe tenerse en cuenta que desde el momento mismo de la conformación del Acuerdo de Cartagena en 1969, se reconoció la importancia de una acción común de las naciones andinas frente a las zonas de frontera compartidas. El Acuerdo estableció que los países miembros debían impulsar el desarrollo integral de esas regiones e incorporarlas

efectivamente a las economías nacionales y al potencial de la economía andina⁹⁹. Es así como la República de Colombia dispuso la Ley 191 de 1995, también conocida como Ley de Fronteras, mediante la cual se buscó lograr el desarrollo económico de las zonas de frontera y mejorar los lazos de integración y de cooperación con los Estados vecinos y miembros de la Comunidad Andina. Por su parte esta última como un organismo supranacional, impulsó el proceso integracionista regional con la adopción de las Decisiones 459 de 1999 y 501 de 2001, con las cuales se estructuró las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).

3.2.1 El Desarrollo Fronterizo en el Marco de la Constitución de 1991. Desde antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, ya se contaba con una estructura normativa que tenía como objeto la regulación de las zonas de frontera, destacándose normas como la Ley 10 de 1983 la cual estableció para Colombia una política de fronteras con corporaciones autónomas, regímenes especiales de impuestos y amnistía para mayor inversión por lo cual se facultó al Gobierno con instrumentos para el manejo de la política de fronteras. Por su parte el Presidente de la República de Colombia¹⁰⁰, en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las conferidas por la Ley anterior, dispuso a través del Decreto 3448 de 1983 un estatuto especial para las zonas fronterizas otorgando estímulos e incentivos para su desarrollo. Finalmente con el decreto 1944 de 1984 se dictaron normas sobre procedimientos de internación temporal de bienes en algunos municipios de las regiones fronterizas.

⁹⁹Acuerdo de Cartagena. Artículo 126.

¹⁰⁰(1982-1986) Belisario Betancur Cuartas. Presidentes colombianos. En: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli73.htm>

De esta manera se empezó a establecer un modelo normativo nacional enfocado hacia a la regulación de las zonas de frontera para generar su desarrollo. Más adelante con la Constitución Política de 1991, en el artículo 1 se instituyó como principio fundamental del Estado, que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Por su parte en el Título que trata sobre la organización territorial y como disposición general, el artículo 285 *ibídem* prescribe que “*fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado*”. Sobre este entendido el artículo 286 de la Carta Magna designa como entes territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, pero además, se da cabida para la creación de otro tipo de instancias territoriales en procura del progreso de las regiones. Aquí pueden enmarcarse modalidades como las de Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales de Exportación, Zonas de Frontera, Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas de Integración Fronteriza.

Específicamente en el tema de las zonas de frontera, el artículo 337 de la Constitución Nacional dispuso, que mediante ley se podrá establecer para las zonas fronterizas, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

De esta manera, en 1995 el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 191, más conocida como la Ley de Fronteras, mediante la cual: “*se reglamentan los artículos*

285, 289¹⁰¹ y 337 de la Constitución Política de Colombia, con el objetivo de establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera para promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural¹⁰².

3.2.2 El Desarrollo Fronterizo en el Marco de la Comunidad Andina (CAN). Se debe tener en cuenta que la Zona de Libre Comercio (ZLC) andina comenzó a operar plenamente en 1993 entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, cuando estos países terminaron de eliminar los aranceles y restricciones al intercambio recíproco de productos, incluidos los más sensibles que figuraban en una lista de excepciones. Esta ZLC fue la primera en el continente, lo cual ubicó a la Comunidad Andina a la vanguardia de los procesos de integración en ese entonces. Perú, que había suspendido sus compromisos con respecto al Programa de Liberación en 1993, inició su incorporación a la Zona de Libre Comercio andina en Agosto de 1997 de acuerdo a un Programa de Liberación y Desgravación Arancelaria que culminó el 31 de Diciembre de 2005, haciendo realidad una zona de libre comercio entre los cinco países miembros de la CAN.

En cuanto al Arancel Externo Común (AEC), desde inicios del proceso de integración, los países andinos lo consideraron como mecanismo fundamental para alcanzar los objetivos de la integración. En tal sentido, el compromiso de adoptarlo lo plasmaron en uno de los capítulos del Acuerdo de Cartagena¹⁰³. Después de varios años de negociación, fue en la Cumbre de Lima (Julio de 2005), que los Presidentes de los Estados miembros

¹⁰¹“Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”. Artículo reglamentado por el artículo 7 de la Ley 191 de 1995 (Ley de Fronteras).

¹⁰²Ley 191 de 1995 (Ley de Fronteras). Artículo 1.

¹⁰³Acuerdo de integración subregional andino. Acuerdo de Cartagena. Capítulo VIII.

reflexionaron acerca del proceso de integración y, convencidos de la necesidad de profundizarlo, se pronunciaron respecto a una política arancelaria común con criterios de flexibilidad y convergencia.

Mediante la Decisión 669, que entró en vigencia el 1 de Agosto de 2007, se dispuso la creación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Política Arancelaria encargado de recomendar a la Comisión proyectos de Decisión con miras al establecimiento de una Política Arancelaria de la Comunidad Andina que incorpore a todos los Países Miembros, a más tardar el 31 de Enero de 2008.

De acuerdo con la Decisión 693 del 18 de Septiembre de 2008, promulgada por la Comisión de la Comunidad Andina y, con fundamento en que es necesario mantener un grado de flexibilidad en la aplicación de los niveles arancelarios en tanto se establezca una política arancelaria de la Comunidad Andina, se determinó que el Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Política Arancelaria requiere de un plazo adicional a efectos de recomendar a la Comisión de la Comunidad Andina, una política arancelaria que incorpore a todos los Países miembros. Con base en estas consideraciones, hasta el 20 de Octubre de 2008 los cuatro Estados miembros de la Comunidad Andina tenían la facultad de no aplicar las Decisiones referentes a la implementación del Arancel Externo Común¹⁰⁴. Luego la Comisión de la Comunidad Andina en la Decisión 695 del 14 de Octubre de 2008, amplió nuevamente el plazo a los países miembros para no adoptar la política arancelaria hasta el 20 de Octubre de 2009¹⁰⁵. Actualmente la Comisión de la

¹⁰⁴Decisiones 370, 371, 465 de la Comisión de la Comunidad Andina.

¹⁰⁵Ibíd.

Comunidad Andina, mediante la Decisión 717 del 8 de Septiembre de 2009 acaba de volver a extender el plazo sobre el mismo aspecto¹⁰⁶ hasta el 31 de Diciembre de 2011.

Es importante haber resaltado el nivel en el que se encuentra el proceso de integración andina, en la medida de que esta es la base sobre la cual se debe empezar a hablar de desarrollo fronterizo, debido a que la Zona de Libre Comercio, se considera como un medio o un paso intermedio hacia una integración más profunda y universal, es decir, que es el resultado de la liberación de la totalidad de las mercaderías, sin excepción. Esta puede circunscribirse inicialmente a una parte de los territorios de los países como es el caso de las zonas fronterizas, de ahí su importancia ya que las zonas de frontera constituyen para la Comunidad Andina las áreas geográficas naturales y privilegiadas de articulación de las economías y sociedades de los países miembros. Son también el punto de encuentro de las redes viales nacionales a través de las cuales se realiza parte importante del intercambio comercial y turístico.

De acuerdo a lo anterior, los países andinos adoptaron por medio de la "*Decisión 459 del 25 de Mayo de 1999 de la Comunidad Andina*"¹⁰⁷, la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional. Entre los objetivos que busca alcanzar esta política comunitaria se encuentran, según el artículo 1 ibídem:

¹⁰⁶Decisión 695 de la Comisión de la Comunidad Andina.

¹⁰⁷En esta Decisión se considera que la Comunidad Andina requiere de la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional.

a) *Desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus zonas de integración fronteriza a partir del aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas;*

b) *Contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).*

El artículo 2 ibídem, fija los lineamientos generales que orientarán la ejecución de esta política comunitaria;

c) *Propende a la incorporación de las zonas fronterizas como ámbitos territoriales dinámicos del proceso de integración, contribuyendo al desarrollo equilibrado y armónico de la Subregión;*

d) *Respeto la identidad cultural de las poblaciones fronterizas y promueve su integración, favoreciendo el fortalecimiento de los vínculos de entendimiento y cooperación entre ellas;*

e) *Delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.*

“El objetivo fundamental de esta política es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los

*países de la CAN*¹⁰⁸. El artículo 4 *ibídem*, fijo los objetivos específicos de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo de la siguiente manera:

- a)** *Impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), considerando las particularidades de cada ZIF en las estrategias que aseguren la generación de empleo, mejoren los ingresos y eleven el nivel de vida, mediante la promoción de actividades productivas viables y el estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas.*

- b)** *Asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral y de preservación y conservación del medio ambiente en las Zonas de Integración Fronteriza.*

- c)** *Fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza, a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional.*

Para garantizar la instrumentación de la Política Comunitaria, se creó el “*Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo*”¹⁰⁹, integrado por las

¹⁰⁸Ibíd. Artículo 3.

¹⁰⁹El Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, que estará coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Países Miembros. La Secretaría General de la Comunidad Andina actuará como Secretaría Técnica. “*Los Países Miembros asegurarán la participación activa de los sectores nacionales competentes. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel será responsable de coordinar y proponer el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los programas y planes de acción que exija la ejecución de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros,*

autoridades nacionales competentes en esta materia, con el encargo de proponer los programas y planes de acción. La coordinación de este grupo está a cargo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en tanto que la secretaría técnica la ejerce la Secretaría General de la CAN. Por recomendación de este Grupo de Trabajo, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó las Decisiones 501 y 502 del 22 de Junio de 2001, referidas a las *Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)* y los *Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)*¹¹⁰, respectivamente.

3.2.2.1 Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). *“Las ZIF se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para la integración y el desarrollo fronterizo sostenible entre los países miembros de la CAN”*¹¹¹. Sus objetivos son contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los países andinos; favorecer a las colectividades locales, potenciando sus capacidades productivas, comerciales y culturales; contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización económica y administrativa, entre otras.

así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF)”. *Ibíd.* Artículo 5.

¹¹⁰El CEBAF: *“Es el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario”*. Decisión 502 de la Comunidad Andina. Artículo 1.

“Los CENAF tienen como objetivo implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera; evitar la duplicidad de trámites; efectuar en los CEBAF el registro de la información sobre el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, entre otros. Podrán ser establecidos por los países miembros de la CAN mediante acuerdos específicos, en concordancia con las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera”. Comunidad Andina. En: <http://www.comunidadandina.org/fronteras/desarrollo.htm>

¹¹¹Comunidad Andina. En: <http://www.comunidadandina.org/fronteras/zif.htm>

a) Definición. Se entiende por "*Zona de Integración Fronteriza (ZIF)*"¹¹² los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

b) Norma comunitaria que los regula. Las ZIF están reguladas por la Decisión 501, aprobada en Junio de 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de Valencia (Venezuela).

c) Establecimiento. Los países andinos podrán establecer, mediante mecanismos bilaterales, las ZIF que convengan entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países.

En cumplimiento a lo señalado en los artículos 2 y 7 de la Decisión 501, estas son las ZIF más importantes que se encuentran constituidas.

- Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, mediante Notas Reversales DM/DDF-44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y 54679/02 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

¹¹²Decisión 501 de la CAN. Artículo 1.

- Zona de Integración Fronteriza Colombo-Peruana, mediante Notas Reversales DM/DDF-42562 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y (GAB-SAA) RE 6-8/50 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Las Notas correspondientes al establecimiento de las tres primeras ZIF han sido publicadas en el número 888 de la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

d) Principales Objetivos de las ZIF. Se encuentran en el artículo 1 de la Decisión 501 de la Comunidad Andina. Estas son:

- Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los Países Miembros;
- Contribuir a la creación y la puesta en vigencia de mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y las interconecten con el resto de las economías andinas y con el mercado mundial;
- Flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos;
- Establecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales, que se desarrollen en las ZIF;

- Favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica;
- Contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización administrativa y económica;
- Formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas históricamente existentes en dichas zonas;
- Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las ZIF;
- Incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad común, tales como, acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud, educación y recreación deportiva y turística;
- Desarrollar programas de cooperación horizontal que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre Países Miembros o regiones fronterizas, encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos y al desarrollo de actividades productivas que conjuguen o complementen esfuerzos.

e) Criterios para su identificación y delimitación. Se encuentran en el artículo 6 de la Decisión 501 de la Comunidad Andina. Estas son:

- Que sean áreas de frontera donde las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales que se promuevan sirvan para dinamizar la capacidad productiva y comercial y la riqueza cultural de la población;
- Que comprendan, en ambos países, ciudades actualmente o potencialmente dinamizadoras del desarrollo, así como ejes de articulación vial existentes o cuya construcción esté prevista en el corto plazo;
- Que incorporen, en ambos países, áreas económica y socialmente deprimidas;
- Que propicien la articulación de zonas fronterizas con alto potencial de recursos, que en la actualidad no formen parte de la frontera activa;
- Que coadyuven al desarrollo de cuencas hidrográficas binacionales en las que se localicen proyectos y actividades de interés compartido.

f) Acciones que se procurarán emprender en las ZIF. En las ZIF que se establezcan, los Países Miembros procurarán emprender, entre otras, las siguientes acciones:

- Comprometer la participación de los actores sociales, empresarios, trabajadores, fundaciones privadas y asociaciones civiles;
- Estimular la inversión privada local, nacional, binacional y extranjera;

- Promover iniciativas dirigidas a la generación de alianzas estratégicas empresariales y a la creación de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs);
- Establecer o perfeccionar, según sea el caso, regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías a fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza y contribuir a generar mercados fronterizos;
- Desarrollar programas turísticos conjuntos y estimular las actividades económicas vinculadas a los circuitos turísticos que se propicien;
- Fortalecer las instancias nacionales y bilaterales sobre temas fronterizos;
- Promover el encuentro e intercambio de iniciativas entre autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes legislativos de los países miembros;
- Ejecutar proyectos compartidos o complementarios de infraestructura básica vial, telecomunicaciones y energía, así como de desarrollo productivo.

g) Su financiamiento. Esta dispuesto en el artículo 10 de la Decisión 501 de la Comunidad Andina. El Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo la Secretaría General de la Comunidad Andina, que a su vez cuenta con el apoyo del

*Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*¹¹³ y la *Corporación Andina de Fomento (CAF)*¹¹⁴, le corresponde el financiamiento de los planes, programas y proyectos en las ZIF, demandará la gestión de los países andinos, en forma binacional, ante organismos financieros subregionales, regionales y multilaterales para el establecimiento de los fondos respectivos. Asimismo, se estableció que los países andinos adoptarán las previsiones necesarias para incorporar en sus respectivos planes nacionales de desarrollo, presupuestos de inversión y los proyectos que acuerden desarrollar en las ZIF en sus políticas nacionales de fronteras.

3.2.2.2 La Zona de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador. Uno de los primeros pasos encaminados a la constitución de la ZIF entre Colombia y Ecuador se produjo en 1989 con la creación de la “*Comisión de Vecindad Colombo – Ecuatoriana*”¹¹⁵, mecanismo idóneo hacia la integración vecinal con énfasis en el desarrollo fronterizo. Diez años más tarde, en Mayo de 1999, durante la XI reunión del Consejo Presidencial Andino, se plasmó la voluntad política de los presidentes de la Comunidad Andina para el

¹¹³ El BID: “Fundado en 1959 para apoyar el proceso de desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe—es la principal fuente de financiamiento multilateral en la región. El Grupo BID ofrece soluciones para afrontar los retos del desarrollo a través de alianzas con gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, para servir a sus clientes que abarcan desde gobiernos centrales a alcaldías y empresas”. Banco Interamericano de Desarrollo. En: <http://www.iadb.org/aboutus/index.cfm?lang=es>

¹¹⁴ La CAF: “Es una institución financiera multilateral, que presta múltiples servicios bancarios a clientes de los sectores público y privado de sus países accionistas, mediante la eficiente movilización de recursos financieros desde los mercados internacionales hacia América Latina. La Institución está comprometida con el desarrollo sostenible y la integración regional, pilares de su misión. La CAF es la principal fuente de financiamiento multilateral de la región andina y la principal fuente de financiamiento en el área de infraestructura en Latinoamérica. Asimismo, en el último quinquenio la Corporación ha fortalecido su presencia en América Latina, particularmente en proyectos que contribuyen a la integración regional”. Corporación Andina de Fomento. En: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=34132&ms=17>

¹¹⁵ Mediante el Decreto 1499 del 4 de agosto de 1993, se modificó el nombre de la Comisión, pasando a denominarse “Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana”. “Su finalidad consiste en impulsar la integración y desarrollo social y económico de las dos naciones, y se estableció como un mecanismo bilateral ágil y eficiente para impulsar la integración, la cooperación y el desarrollo binacional, en especial de la región y la población fronteriza; contando para ello con la participación del sector gubernamental y privado de los dos países”. REYES RODRIGUEZ, Camilo. Política de Fronteras. Disertación en los “martes de planetario”. Julio de 1997.

establecimiento de una verdadera visión comunitaria frente a la necesidad de integración y desarrollo fronterizo.

Desde el año 2002, Ecuador y Colombia acordaron impulsar una Zona de Integración Fronteriza a partir del desarrollo de proyectos macro-estatales proyectados hacia la integración binacional. El 5 de Septiembre del mismo año en la ciudad de Bogotá D.C., durante la “*Reunión de Alto Nivel sobre Asuntos Fronterizos*”¹¹⁶, se consolidó la propuesta de la zona fronteriza, en la cual participaron los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior y Comercio Exterior de Colombia y Ecuador. Durante esta, se acordó el diseño del Plan de Desarrollo para la Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana, concertado entre los entes de planificación y organismos de cooperación de ambos gobiernos y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Finalmente la zona de integración fronteriza entre Colombia y Ecuador de conformidad con las Decisiones 459 y 501, fue establecida mediante Nota Reversal DM/DDF 44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y Nota Reversal 5467/02 GM/DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, que fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 888, del 21 de Enero de 2003. En lo que refiere a la zona de integración fronteriza respecto de Colombia comprende los siguientes entes municipales:

¹¹⁶“*El Grupo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF) constituye una instancia establecida mediante la decisión 459 de la CAN, con el propósito de concertar acciones que benefician a las regiones de frontera y articular esfuerzos conjuntos entre países andinos que comparten fronteras*”. Cancillería de Colombia. En: <http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/espanol>

- a) Área estratégica de desarrollo región andina: los Municipios de Ipiales, Cumbal, Cuaspud, Aldana, Contadero, Córdoba, Funes, Guachucal, Guaitarilla, Gualmatán, Iles, Imués, Mallama, Ospina, Pasto, Potosí, Providencia, Puerres, Pupiales, Santa Cruz, Sapuyes, Tangua y Túquerres, en el Departamento de Nariño.

- b) Área estratégica de desarrollo región amazónica: los Municipios de Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Villagarzón, Mocoa, Santiago, San Francisco, Colón, Sibundoy y Puerto Leguízamo, en el Departamento de Putumayo.

- c) Área estratégica de desarrollo región pacífica: los Municipios de Barbacoas, Ricaurte y Tumaco, en el departamento de Nariño.

En cuanto a la zona de integración fronteriza por Ecuador, esta comprende:

- a) Área estratégica de desarrollo región andina: los Cantones de Tulcán, Espejo, Montúfar, Mira, Bolívar y San Pedro de Huaca, en la provincia del Carchi

- b) Área estratégica de desarrollo región amazónica: los Cantones de Lago Agrio, Shushufindi, Cascales, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Sucumbíos y Cuyabeno, en la Provincia de Sucumbíos.

- c) Área estratégica de desarrollo región pacífica: los Cantones de Atacames, San Lorenzo, Esmeraldas, Río Verde, Eloy Alfaro, Muisne y Quinindé, en la Provincia de Esmeraldas.

Cabe resaltar que este proceso de integración hasta hoy es incierto debido a las problemáticas reiterativas entre ambos países¹¹⁷. Aunque se debe tener en cuenta que el

¹¹⁷El problema más reciente entre Colombia y Ecuador y quizá más grave, ya que ha conllevado el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos, se suscitó a partir del 1 de Marzo de 2008 cuando fue abatido tras un ataque militar colombiano en territorio ecuatoriano, el segundo hombre de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (Farc), "Raúl Reyes".

"Tras sendas negociaciones con varios mediadores entre los dos países para la búsqueda del restablecimiento de las relaciones bilaterales, y con altibajos, finalmente el 24 de Septiembre de 2009, en la ciudad de Nueva York (Estados Unidos); mediante un Comunicado conjunto de los gobiernos de Colombia y Ecuador, se estableció un proceso de diálogo directo, con el propósito de lograr la normalización de sus relaciones diplomáticas". Cancillería de Colombia. En: www.cancilleria.gov.co

Es así como el 8 de Octubre de 2009 se reunieron el Municipio fronterizo de Ipiales (Nariño) en el marco de la reanudación de las relaciones bilaterales rotas desde marzo de 2008, el Canciller ecuatoriano Fándor Falconí y los ministros de Seguridad, Defensa, Justicia, el Canciller colombiano Jaime Bermúdez, José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Jennifer Mc Coy del Centro Carter.

"En las negociaciones para el restablecimiento de relaciones diplomáticas se acordó tratar y procurar solucionar tres asuntos convenidos por los dos gobiernos: **a) Seguridad y Control de la Criminalidad:** a fin de que, dentro de la capacidad de ambas naciones, sea posible mejorar la seguridad, combatir el tráfico de drogas, la violencia y los actos delictivos a lo largo de la frontera común. **b) Desarrollo Fronterizo:** a fin de organizar conjuntamente los planes y proyectos para el desarrollo de la frontera común. **c) Consideraciones sensibles:** a fin de tratar los requerimientos que han manifestado las partes para la normalización de las relaciones diplomáticas. El diálogo entre los cancilleres de Colombia y Ecuador dio resultados favorables, ya que los nexos entre Colombia y Ecuador fueron restablecidos a nivel de encargados de negocios el 13 de noviembre de 2009, constituyéndose un importante paso para la normalización definitiva de las relaciones diplomáticas. Colombia nombró a Ricardo Montenegro, director de la Oficina de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo; y Ecuador a Andrés Teherán, diplomático de carrera". Revista Semana. Bogotá (Colombia). 13 de Noviembre de 2009. En: <http://www.semana.com/noticias-nacion/colombia-ecuador-nombran-encargados-negocios/131313.aspx>

El Presidente de Colombia Álvaro Uribe, y el Presidente de Ecuador Rafael Correa se reunieron en la cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que se cumplió en Quito, el 9 de Febrero de 2010, para decidir la ayuda a Haití tras el terremoto sufrido. "Aunque no hubo encuentro bilateral entre los mandatarios, el Gobierno colombiano en cabeza de su Canciller Jaime Bermúdez, considera que se han superado las dificultades con Ecuador y que se ha restablecido la confianza con el presidente Rafael Correa, pese a que aún quedan pendientes temas sensibles". Diario el Universo. Guayaquil (Ecuador). 15 de Febrero de 2010. En: <http://www.eluniverso.com/2010/02/15/1/1355/colombia-destaca-relacion-ecuador.html>

Los presidentes de Ecuador y Colombia se reunieron en un ámbito bilateral el 23 de Febrero de 2010, en el encuentro realizado en el marco de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe en la Riviera Maya (Cancún – México), por primera vez después de finales de 2007. Aunque el encuentro no dio origen a la normalización de las relaciones entre los países, los mandatarios ratificaron la voluntad de superar los temas sensibles, para restablecer las relaciones diplomáticas plenamente. "Se estableció el compromiso de incrementar los mecanismos de diálogo para que se siga avanzando en los temas. Ecuador, por su parte, sigue reclamando toda la información en torno al bombardeo de Angostura hace dos años, donde murió 'Raúl Reyes' además de toda la información contenida en los supuestos computadores del líder guerrillero que fueron hallados en el terreno. También reclama una indemnización colombiana para los familiares de las víctimas del bombardeo. En otros asuntos, el gobierno ecuatoriano también está reclamando acciones concretas por parte de Colombia para que haya un control más estricto de la migración ilegal hacia territorio del Ecuador que, según ellos, afecta la seguridad

comercio se convierte en el único puente que sigue uniendo a los dos países hermanos, aún en medio de las tensiones políticas presentadas. Así se reafirma por el Director de América¹¹⁸ del Ministerio de Relaciones Exteriores, en respuesta al derecho de petición de información formulado el 15 de Octubre de 2009: *“La ruptura de relaciones diplomáticas entre dos países, conlleva a la cesación temporal del relacionamiento político directo, entre dos Estados. Esto implica, que no necesariamente las relaciones en otros ámbitos se tienen que ver afectadas por esa situación. En ese sentido, la vigencia y observancia de la mayoría de los tratados y los acuerdos con dicho Estado, se mantienen vigentes. En el caso concreto de la ruptura de relaciones colombo – ecuatorianas, se suspendieron en su momento los mecanismos de coordinación política binacionales como la Comisión de Vecindad colombo – ecuatoriana, la Comisión Binacional de Frontera (COMBIFRON)¹¹⁹, la Comisión Mixta Demarcadora y la Comisión de Cooperación Técnica. Finalmente vale la pena señalar que el comercio entre Colombia y Ecuador se ha mantenido y es así como el país vecino sigue siendo el tercer socio comercial de Colombia”*.

Quizá el mayor tropiezo en materia comercial entre Colombia y Ecuador se dio cuando este último, el 26 de Junio de 2009 solicitó a la CAN, mediante Nota

de sus pobladores de frontera. Colombia, por su parte, está esperando alguna señal del gobierno ecuatoriano para que se prescinda de los procesos judiciales que se están adelantando en ese país contra el ex ministro Juan Manuel Santos y otros altos militares, por el bombardeo contra 'Reyes'. Además el gobierno colombiano está pidiendo que se fortalezcan los mecanismos de cooperación con las autoridades ecuatorianas para que haya un combate más efectivo contra el narcotráfico y el terrorismo. En conclusión los jefes de Estado dieron instrucciones a los cancilleres para encarar futuras reuniones para tratar los temas más sensibles que han impedido la total normalización de las relaciones”. Diario el Comercio. Quito. 23 de Febrero de 2010. En: http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=336647&id_seccion=3

¹¹⁸RUIZ BLANCO, Miguel Camilo. Director de América. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

¹¹⁹“La Comisión para la Seguridad y Defensa Fronteriza de Ecuador (COMBIFRON), se reactivó en el encuentro de cancilleres, el 3 de Noviembre de 2009 en la ciudad de Ibarra (Ecuador)”. Diario el Comercio. Quito. 4 de Noviembre de 2009.

35771/GVMCEI/DGINC/2009, imponer una *salvaguardia cambiaria*¹²⁰ a 1.346 subpartidas de importaciones colombianas, entre ellas automóviles, ropa, productos de aseo y refrigeradoras. Para tomar tal determinación, el Gobierno ecuatoriano argumentó que había aproximadamente un 40 por ciento de devaluación del peso colombiano¹²¹ y, fundamentó su invocación en el artículo 98 del Acuerdo de Cartagena que establece las condiciones de una salvaguardia cambiaria, solicito el pronunciamiento de la Secretaría General respecto de medidas con carácter de emergencia y de medidas correctivas propuestas con fundamento en la existencia de una alteración de las condiciones normales de competencia dentro de la subregión andina originada y provocada, particularmente, por el reciente proceso monetario devaluatorio expresado en la tasa de cambio nominal y real aplicable a las exportaciones de la República de Colombia.

Por su parte el Gobierno colombiano desde el 10 de Julio de 2009 y, a pesar de no existir pronunciamiento previo ni definitivo por parte de la Secretaría General, conforme a lo establecido en el artículo 98 del Acuerdo de Cartagena, refiriéndose al contenido de la Resolución No. 494 emitida por el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones de la República del Ecuador, mediante la cual dispone *“Aplicar por el plazo de un año una medida de Salvaguardia, que corrija la alteración de condiciones normales de competencia causadas por la devaluación monetaria del peso colombiano, consistente en la aplicación del arancel nacional vigente a ciertas importaciones provenientes de la*

¹²⁰Cláusulas de Salvaguardia: “es la forma en que usualmente se denomina al conjunto de normas que garantizan la posibilidad de adoptar medidas que tiendan a corregir efectos imprevistos y no deseados en una relación de intercambio comercial entre países o bloques de países. Los efectos que hacen posible la aplicación de salvaguardias se caracterizan por un incremento de las importaciones al amparo de las preferencias otorgadas. Entre ellos se cuentan las dificultades calificadas y las perturbaciones profundas, en atención al principio de que no puede haber salvaguardia sino en caso de grave peligro para la economía nacional o para un sector económico del país que las invoca”. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En: <http://www.aladi.org/nsfweb/sitio/index.htm>

¹²¹Pueblo en línea. 14 de Julio de 2009. En: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6699818.html>

República de Colombia”; reclamó que “a todas luces restringe y por lo tanto viola el Programa de Liberación previsto en el capítulo VI¹²² del Acuerdo de Cartagena”.

En la Resolución 1250 del 8 de Agosto de 2009, expedida por la Secretaría General de la CAN, se definió la solicitud de la República del Ecuador en cuanto a la aplicación de medidas de salvaguardia cambiaria a importaciones originarias de Colombia. El organismo andino resolvió que la devaluación del peso colombiano medida por el tipo de cambio real bilateral entre Ecuador y Colombia altero las condiciones normales de competencia en el mercado ecuatoriano, en los términos del artículo 98 del Acuerdo de Cartagena. Pero que de conformidad con el artículo 98 del Acuerdo de Cartagena, la República del Ecuador, en su condición de País Miembro que se considera perjudicado, puede adoptar medidas correctivas a las importaciones originarias de Colombia, dentro de las siguientes recomendaciones:

- a)** Que tales medidas tengan carácter transitorio y se mantengan únicamente mientras subsista la alteración de las condiciones normales de competencia;
- b)** Que su aplicación sea adecuada a la magnitud de la alteración verificada;
- c)** Que se limiten a los casos en que sea estrictamente indispensable;

¹²²“El Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”. Acuerdo de Integración Subregional Andino. Acuerdo de Cartagena. Artículo 72.

- d) Que no impliquen un tratamiento a los productos originarios de Colombia que resulte menos favorable que aquel aplicado a los productos originarios de países que hayan efectuado una devaluación que altere las condiciones normales de competencia en los términos del artículo 98 del Acuerdo de Cartagena, en la medida que el Ecuador se considere perjudicado por dicha alteración, y;
- e) Que no signifiquen una disminución de los niveles de importación ni de las corrientes de comercio existentes antes de la devaluación.

Mientras que en la Resolución 1251, también del 8 de Agosto de 2009, expedida por la Secretaría General de la CAN; estableció que la aplicación por parte de la República del Ecuador del arancel nacional vigente a las importaciones originarias de la República de Colombia comprendidas en las 1346 subpartidas indicadas en el Anexo I de la Resolución 494 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) constituye un “*gravamen*” a los efectos previstos en el Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena y, que por lo tanto, de conformidad con lo señalado en literal e) del artículo 55 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina, aprobado mediante *Decisión 425*¹²³, se concede a la República del Ecuador un plazo de quince (15) días para que retire la medida identificada como gravamen en el artículo anterior, sin perjuicio de lo señalado en la Resolución 1250 del 8 de agosto de 2009.

¹²³El artículo 55 literal A de la Decisión 425, remite al artículo 7 de la misma, el cual trata sobre los requisitos que debe cumplir la Secretaría General de la CAN para expedir las Resoluciones que califiquen una medida aplicada por un País Miembro como gravamen o restricción al comercio intrasubregional.

Finalmente, Las autoridades de Ecuador aprobaron la eliminación total de la salvaguardia cambiaria aplicada desde Julio pasado a 1.346 productos colombianos. El Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (Comexi) dio vía libre a la importación de los 236 productos que aún permanecían bajo la salvaguardia luego de la eliminación gradual que comenzó en Octubre pasado. “(...) Así lo explicó el Ministro de Industrias y Productividad, Javier Abad, la decisión respondió al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador”¹²⁴.

Este tipo de situaciones derivadas de conflictos suscitados entre lo gobiernos, no solo afecta a los centros desde donde se manejan las relaciones diplomáticas, sino que afectan con una mayor trascendencia al sector económico, con especial incidencia en las zonas de frontera donde a diario se da un comercio informal producto de la relación inescindible entre los municipios fronterizos de los dos países.

3.2.2.3. El Municipio de Ipiales como Zona de Integración Fronteriza: La Ley de 191 de 1995 o Ley de Fronteras define lo que son las “Zonas de Frontera”¹²⁵, las “Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo”¹²⁶ y las “Zonas de Integración Fronteriza”¹²⁷. Concretamente en lo que respecta al Municipio de Ipiales, es con el Decreto

¹²⁴El Telégrafo. Quito (Ecuador). 4 de Febrero de 2010. En: <http://www.telegrafo.com.ec/portada.aspx>

¹²⁵“Son 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 de fenómeno fronterizo”. Ley 191 de 1995. Ley de Fronteras. Artículo 4.

¹²⁶“Son 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”. Ibid. Artículo 4.

¹²⁷“Son aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la plantación 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”. Ibid. Artículo 4.

Reglamentario N°. 1814 del 26 de Octubre de 1995, que se lo enmarca como Zona de Frontera y como Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, más no como Zona de Integración Fronteriza. Es con la Nota Reversal DM/DDF 44552 de 2002, de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y de Ecuador que se estructura como Zona de Integración Fronteriza, con fundamento en la Decisión 501 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Según lo anterior, hay una relación entre las zonas de frontera y las unidades especiales de desarrollo fronterizo, ya que ésta última se desprende de la primera (las Unidades especiales de desarrollo fronterizo están conformadas por municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera). Esto desde el punto de vista geográfico.

Teniendo en cuenta las dos definiciones iniciales, se puede establecer que éstas son un requisito *sine qua non* para que se de el surgimiento de la zona de integración fronteriza (ZIF), no solo desde la perspectiva geográfica, sino también desde la óptica jurídica ya que así lo establece la misma Ley 191, todo esto obviamente en consonancia con las disposiciones especiales en materia económica y de promoción del desarrollo y la integración de estas zonas.

En otras palabras, al igual que en las fases de un proceso de integración económica, para poder avanzar de una fase a otra, primero hay que agotar la fase anterior. Pues bien, lo mismo ocurre en este particular, en donde las zonas de frontera se han forjado por los simples hechos de la naturaleza, de ellas nacen las unidades especiales de desarrollo

fronterizo y éstas a su vez dan lugar a las ZIF. Desde el punto de vista jurídico, la Ley 191 con sus reglamentaciones se ha encargado de definir con nombre propio qué territorios de Colombia encajan en las mencionadas definiciones.

4. DIAGNOSTICO DE LA LEY DE FRONTERAS (LEY 191 DE 1995) Y SU INFLUENCIA EN EL MUNICIPIO DE IPIALES PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA (ZIF)

Se ha definido la integración económica como un medio para lograr el desarrollo de los Estados que se han adherido a procesos de integración en los llamados bloques económicos. Esto, en vista de que actualmente el planeta se encuentra permeado por el fenómeno de la globalización y, todo indica, que la historia política del siglo XIX será la historia de los bloques por la cual debe propenderse, so pena de quedarse a la zaga y sometidos a los designios de las superpotencias.

Sobre el fenómeno de la integración económica, *Sáchica* afirma que “(...) ésta requiere la integración jurídica de los ordenamientos nacionales que entran en la comunidad; el derecho comunitario es el instrumento de la integración, la posibilita, encauza y disciplina (...)”¹²⁸. Esta tarea implica una flexibilización de los ordenamientos jurídicos de los Estados integrados, es el resultado de muchos años de trabajo en pro de la unión, lo que implica un compromiso serio y decidido por parte de los gobiernos en cuanto al adelantamiento de las diferentes fases de un proceso de integración económica para finalmente alcanzar la integración jurídica y política con miras a lograr el desarrollo de los pueblos, mejorar su calidad de vida y tener mayor protagonismo en el escenario mundial frente a las potencias.

¹²⁸SACHICA, Op. cit., p. 23.

Esta es una ardua labor y, aun más, si persisten las diferencias en las políticas adoptadas por los gobiernos de los países miembros, esto seguirá siendo el mayor impedimento para la integración, el no llegar a un consenso sobre los mecanismos que se deben adoptar para lograr el objetivo común de una integración económica.

Por lo pronto, antes de la integración legislativa de los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros, el organismo supranacional de la CAN a través del derecho comunitario visto como el instrumento de la integración y como el encargado de encauzar la misma, ha dado el punto de partida para lograr este objetivo. Esto se puede entrever en materia de desarrollo fronterizo, ya que a través del ordenamiento jurídico comunitario se estructuró una serie de disposiciones relativas al desarrollo de las regiones fronterizas, entre las cuales se destacan las Decisiones 459 y 501 de 2001. Esta normatividad se convierte en el fundamento supranacional para propiciar el desarrollo coordinado de las fronteras en los países miembros.

Específicamente la Decisión 501 de la CAN, estableció que “(...) *los países participantes elaborarán en forma conjunta los planes, programas y proyectos de Desarrollo Fronterizo a ser ejecutados dentro de las ZIF*”¹²⁹. De esta disposición se interpreta que los Estados colindantes deben formular planes binacionales conjuntos encaminados a lograr el desarrollo mancomunado de su zona de integración fronteriza.

Habiendo entendido lo anterior como el impulso jurídico comunitario dado por la CAN sobre el desarrollo fronterizo, a continuación se estudiará sobre esta plataforma jurídica,

¹²⁹Decisión 501 de la comunidad Andina. Artículo 8.

cuál ha sido el aporte del Estado colombiano sobre la materia para el fortalecimiento de la zona de integración fronteriza con el Ecuador y, específicamente, si este impulso jurídico interno ha mejorado las condiciones de desarrollo del Municipio de Ipiales como zona de integración fronteriza. Teniendo en cuenta que las fronteras en un mundo globalizado merecen una real importancia del Estado, los organismos de la integración y los distintos actores del desarrollo; haciendo énfasis en tres dimensiones, según el Consultor Internacional sobre Integración Física y Fronteriza, *Luis Alberto Oliveros*¹³⁰.

- “*Superar los desequilibrios nacionales del desarrollo*”¹³¹
- “*Afianzar los procesos de cooperación e integración económica*”¹³²
- “*Articulación regional con el contexto internacional*”¹³³

¹³⁰ OLIVEROS, Luis Alberto. Seminario Subregional. Integración Regional e Integración Física en la Comunidad Andina y Sudamericana. Integración Fronteriza en la Comunidad Andina. Exposición. Lima (Perú). 28 de Noviembre al 2 de Diciembre de 2005.

¹³¹ “*El desarrollo fronterizo debe ser asumido como un objetivo nacional. Las fronteras en la mayoría de ocasiones constituyen espacios marginales, periféricos, débilmente integrados a la economía y la sociedad nacional; Desde la perspectiva nacional, es una necesidad prioritaria concretar una integración efectiva de las regiones fronterizas hacia adentro, en beneficio del desarrollo del país en su conjunto y particularmente solucionar los grandes desequilibrios regionales*”. *Ibíd.*

¹³² “*Las fronteras andinas son la bisagra del proceso de integración. Las fronteras deben ser acondicionadas para cumplir eficientemente el papel de puntos de articulación de nuestras economías nacionales, sin desconocer su realidad socioeconómica actual; Ese acondicionamiento debe comprender: facilitación administrativa; simplificación y armonización documentaria; construcción o mejora de infraestructura vial y ferroviaria; almacenes y bodegas; servicios para pasajeros, tripulantes y vehículos. Tales proyectos deben propiciar: generación de empleo productivo, incremento y diversificación de oferta de servicios de la zona, e incorporación de producciones y servicios locales a las corrientes de intercambio bilateral e internacional*”. *Ibíd.*

¹³³ “*Identificar un papel para las regiones fronterizas que estimule su participación dinámica en los esfuerzos binacionales por expandir y diversificar la oferta exportable de esas regiones. Consolidar las fronteras, particularmente algunos corredores industriales, comerciales y de servicios, como verdaderos espacios - encrucijada, favoreciendo el surgimiento de economías de aglomeración. Para ello es necesario: priorizar determinados proyectos de integración física (ejes viales, ferroviarios e intermodales), y propiciar la adopción de regímenes que favorezcan y estimulen estos procesos*”. *Ibíd.*

En conclusión se puede afirmar que el desarrollo en la frontera constituye un requisito para que la integración fronteriza sea un proceso con perspectivas de éxito, aunque, con un criterio más amplio, pueden asumirse como procesos biunívocos, dejando a un lado el concepto rígido de soberanía.

4.1 EL MUNICIPIO DE IPIALES

“El Municipio de Ipiales cuenta con una población de 109.865 habitantes, limita por el sur con la República del Ecuador, con una extensión total de 1.642 kilómetros cuadrados (5 % área de Nariño). Esta región, incluida el área ecuatoriana, tiene como característica económica, una base eminentemente agrícola, en donde la producción de papa y leche la destacan no sólo como importante productor frente al Departamento de Nariño, sino a nivel nacional”¹³⁴. En el sector rural, la agricultura se desarrolla de una forma tradicional, la tecnología empleada es mínima, en la mayor parte de las zonas cultivadas predomina la fuerza de trabajo familiar, la productividad en algunas regiones es baja y los excedentes que se generan son mínimos, razón por la cual no se manifiesta una mayor comercialización.

Otra característica fuerte de la economía regional es *“(...) el comercio informal originado por el diferencial cambiario, que se mantiene a pesar de la dolarización de la economía ecuatoriana”¹³⁵.* La economía de la población urbana se centra en el intercambio comercial por su condición de puerto terrestre fronterizo, es centro comercial y cultural del sur

¹³⁴Geografía. Revista Virtual del Municipio de Ipiales. [CD-ROM] Ipiales. (2004 – 2007)

¹³⁵MONTENEGRO CORAL, Ricardo. Perspectivas de la Integración Fronteriza. p. 43.

occidente colombiano y, un bajo sector desarrolla actividades agrícolas. A la ciudad ingresan productos industriales transportados al interior del país para ser distribuidos por intermedio de sus agencias a los diferentes sectores no solamente de Ipiales, sino a los municipios de Obando y de la República de Ecuador. A su vez, Ipiales recibe la producción agrícola de sus corregimientos y veredas, de los municipios vecinos y de la Provincia del Carchi, productos que son transportados a mercados mayoristas en el centro del país.

Otra actividad económica que complementa la anterior es el transporte, importante no solamente en el sector rural del municipio, ya que los productos son trasladados a sus destinos para ser consumidos, transportados a otros centros o transformados en productos elaborados.

Se puede afirmar que esta zona de integración fronteriza andina, ante la ausencia de procesos de transformación se ha convertido en un productor de materias primas que suministran insumos para generación de valor agregado en las economías de otras regiones, especialmente del Valle del Cauca, el Eje Cafetero y Bogotá.

4.1.1 La Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995) y el Municipio de Ipiales: La Constitución colombiana de 1991 eleva por primera vez al rango constitucional el tema de las zonas fronterizas, según lo dispuesto por los artículos 289¹³⁶ y 334¹³⁷; que se

¹³⁶“Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”. Constitución de 1991. Artículo 289.

convirtieron en el sustento constitucional que dio origen a la Ley 191 del 23 de Junio de 1995, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre las zonas de frontera.

Se estudiara la Ley y su incidencia en el Municipio fronterizo de Ipiales, teniendo como referente aspectos como los regímenes especiales por ser zona de frontera, la cooperación internacional por el hecho de ser ciudad fronteriza y, otros renglones domésticos como el comercio, el transporte y la agricultura; utilizando el método de confrontación al analizar la Ley de Fronteras y las reglamentaciones de la misma con respecto a los aspectos antes mencionados. Para llevar a cabo este análisis se hará alusión al trabajo de campo realizado mediante derechos de petición enviados a las principales instituciones del Gobierno Nacional en la ciudad de Bogotá D.C., relacionadas con el desarrollo de las fronteras; así como también se hará referencia a ciertas indagaciones hechas mediante entrevistas y peticiones formales que se desarrollaron con el apoyo de dirigentes de varios sectores de la administración de la zona de frontera del Municipio de Ipiales.

4.2 DIAGNOSTICO

La Ley 191 de 1995 reglamentó los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia con el objetivo de establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera.

¹³⁷“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”. Constitución de 1991. Artículo 334.

4.2.1 El Municipio de Ipiales como Zona de Frontera, Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo y Zona de Integración Fronteriza. El artículo 4 de la Ley de Fronteras define las diferentes modalidades de organización de las fronteras dentro del territorio colombiano, se establecen las zonas de frontera, las unidades especiales de desarrollo fronterizo y las zonas de integración fronteriza; atendiendo a lo estipulado por el artículo 5¹³⁸ ibídem, este aspecto se reglamentó mediante el Decreto 1814 del 26 de Octubre de 1995, en el cual se determinan las zonas de frontera y las unidades especiales de desarrollo fronterizo. El Municipio de Ipiales se encuentra beneficiado con esta reglamentación, ya que la norma, de acuerdo al artículo 1 numeral 8, lo enmarca como zona de frontera al ubicarse geográficamente dentro del Departamento Fronterizo de Nariño y por advertirse la influencia directa del fenómeno fronterizo al colindar con el Municipio de Tulcán, perteneciente a la Provincia del Carchi en el Ecuador. La misma reglamentación demarca al Municipio de Ipiales como una Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, de acuerdo al artículo 2 numeral 8, advirtiendo que es un Municipio en el cual 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. En cuanto a la zona de integración fronteriza, esta no es reglamentada por el decreto en mención, sino por la Nota Reversal

¹³⁸“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. 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”. Ley 191 de 1995. Ley de Fronteras. Artículo 5.

DM/DDF 44552 de 2002 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, como reglamentación de la Decisión 501 de la CAN la cual determina que el Municipio de Ipiales hace parte del ámbito territorial fronterizo adyacentes al país del Ecuador, miembro de la CAN y, donde de acuerdo a las características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se hace necesaria la acción conjunta de las autoridades fronterizas, para que de común acuerdo con el país vecino, se adelanten las acciones que convengan para promover el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos.

Una vez definido que el Municipio de Ipiales se encuentra favorecido de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 191 de 1995 y el Decreto 1814 del mismo año, corresponde ahora analizar los objetivos planteados por la Ley de Fronteras, en lo que respecta al presente trabajo.

El artículo 2 de la Ley 191 de 1995 establece que la acción del Estado en las Zonas de Frontera deberá orientarse prioritariamente a la consecución de objetivos como mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades fronterizas, inspirados en criterios de reciprocidad; creación de condiciones para el desarrollo económico, especialmente mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, comercial y aduanera; la 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 y el fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales Fronterizas y de organismos del Estado que actúan en las Zonas de Frontera. Lo fundamental de esta

disposición es que en su párrafo único y coadyuvado por el artículo 6¹³⁹ ibídem, se establece que para el logro de estos objetivos, Colombia celebrará los tratados o convenios que sean del caso con los países vecinos.

4.2.2 El Régimen de Cooperación e Integración en el Municipio de Ipiales. El fundamento constitucional se encuentra en principio, en el artículo 337¹⁴⁰ de la Constitución y, específicamente, en el artículo 289 ibídem, que dispone que por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. Esto en concordancia con el artículo 189 numeral 2¹⁴¹ ibídem.

El artículo 289 de la carta superior, esta reglamentado por el Régimen de Cooperación e Integración de la Ley 191 de 1995, disponiendo el artículo 7 que *“Los Gobernadores y Alcaldes de los Departamentos y Municipios Fronterizos, previamente autorizados por las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales¹⁴², según el caso, podrán celebrar*

¹³⁹“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”. Ley 191 de 1995. Ley de Fronteras. Artículo 6.

¹⁴⁰“La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”. Constitución de 1991. Artículo 337.

¹⁴¹“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”. Constitución de 1991. Artículo 189 numeral 2.

¹⁴²“Es una función de las Asambleas Departamentales, a solicitud de los Concejos Municipales respectivos, ratificar la autorización otorgada a los Alcaldes de municipios fronterizos, para celebrar convenios para el desarrollo fronterizo, con los países limítrofes. Así mismo es función de los Concejos otorgar las autorizaciones requeridas para celebrar los convenios

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".

Los párrafos 1, 2 y 3 del presente artículo estipulan el procedimiento a seguir para ejercicio de tal competencia:

- La autorización a los Alcaldes para celebrar los convenios a que refiere el este artículo, deberá ser ratificada por la Asamblea Departamental a solicitud del Concejo del respectivo Municipio Fronterizo.
- Dentro de los convenios de cooperación e integración a que se refiere el este 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.
- 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.

de cooperación con las autoridades competentes de los países vecinos". LAMK VALENCIA, Mario Said. Ley de fronteras. Una vía para el desarrollo. Senado de la República de Colombia. 1995.

La Ley 191 de 1995 rigió a partir de su promulgación, es decir, desde el 23 de Junio de 1995, lo cual supone que desde ese entonces le era posible al Municipio de Ipiales a través de sus autoridades administrativas, promover convenios binacionales de cooperación e integración con su similar limítrofe¹⁴³.

En el derecho de petición de información dirigido a la Alcaldía Municipal de Ipiales el 27 de Noviembre de 2009, se solicitó detallar los convenios de cooperación e integración existentes entre el Municipio de Ipiales y el Municipio de Tulcán efectivamente concretados entre los años 1996 a 2007, a lo cual la Administración Municipal a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica¹⁴⁴, respondió que: *“después de haber oficiado a la Subsecretaría de archivo de la Alcaldía Municipal, ésta mediante Oficio SSA 182 del 15 de Diciembre de 2009, manifestó que revisados los documentos que reposan en el Archivo General del Municipio, NO se encontró la documentación correspondiente a los convenios de cooperación e integración entre Ipiales y Tulcán de los años 1996 a 2007”*.

Tras el incidente acaecido el 1 de Marzo de 2008, cuando militares colombianos incursionaron en territorio ecuatoriano para el desarrollo de la operación militar *“jaque”*, se generó el rompimiento de relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, lo que suscitó un ambiente de incertidumbre con mayores perjuicios para los habitantes de la zona de frontera. Esto ha generado una crisis en la región, la cual se sustenta en diferentes variables que han golpeado de manera insostenible la economía de Ipiales, los cierres de establecimientos comerciales y los recortes de personal que se han

¹⁴³Municipio de Tulcán perteneciente a la Provincia del Carchi en el Ecuador.

¹⁴⁴MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Andrés Hernando. Respuesta derecho de petición de información. 18 de Diciembre de 2009.

presentado, lo que indudablemente han desencadenado problemas que han trascendido de lo económico al ámbito social. Es lamentable afirmar que solo hasta después de este suceso, el Gobierno colombiano ha tratado de buscar acercamientos con el Gobierno del Ecuador, disponiendo impulsar esta gran facultad otorgada a los Alcaldes de los Municipios fronterizos a través de la Ley de Fronteras. De igual manera se sostiene, que las administraciones municipales anteriores tampoco hicieron efectivos convenios de cooperación e integración binacional, ni al menos su gestión ante el Gobierno central.

Estas afirmaciones se hacen tomando como referente el "*Convenio de Manejo de residuos Sólidos entre el Municipio de Ipiales y Tulcán*", el cual se promovió en la administración del Doctor *Carlos Pantoja Revelo*¹⁴⁵ y luego en la del Doctor *Eduardo Realpe Chamorro*¹⁴⁶ y, así sucesivamente en diferentes periodos administrativos; convenio que no pudo llevarse a cabo por la falta de constancia en la gestión de las autoridades administrativas de Colombia y Ecuador, sumándose a esto, que la CAN reglamento las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) solo hasta el año 2001 con la Decisión 501.

En busca de acercamientos con el Gobierno ecuatoriano debido a la precariedad de las relaciones diplomáticas y con ayuda de la CAN y la Unión Europea (UE), se volvió a impulsar con mayor decisión por parte del Gobierno colombiano, el Proyecto sobre el "*Manejo Integral de Residuos Sólidos en la frontera Ecuador-Colombia*", en el año 2009,

¹⁴⁵Ex Alcalde del Municipio de Ipiales. 1990 – 1992.

¹⁴⁶Ex Alcalde del Municipio de Ipiales. 1992 – 1994.

con la suscripción de un acuerdo entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y los Municipios de Tulcán e Ipiales.

Desde el punto de vista del derecho comunitario andino, se hizo necesario estructurar un marco jurídico que rigiera la gestión y ejecución de proyectos aprobados y que permitiera la consecución de recursos tanto internos como de la comunidad internacional, no solo la CAN. Es así como en la XV Reunión de Vecindad celebrada en Quito en Abril de 2006, se adoptó el texto del Proyecto de Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza ecuatoriana - colombiana.

4.2.2.1 Convenio para el Manejo Integral de Residuos Sólidos entre Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador). Una vez la CAN reglamenta las ZIF en año 2001, a través del Grupo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (GANIDF) con el objetivo de impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza, en el año 2004 los Municipios de Ipiales y Tulcán concretaron una carta de entendimiento conjuntamente con la CAN, en donde se comprometieron a brindar un apoyo financiero para estructurar un proyecto conjunto binacional que facilite la gestión integral de los residuos sólidos.

Bajo el marco del Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador, el 3 de Febrero de 2009 con la suscripción de un acuerdo entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y los Municipios de Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia), representados por sus alcaldes¹⁴⁷, se puso en marcha

¹⁴⁷ Gustavo Estupiñán Calvache. Alcalde del Municipio de Ipiales. 2008 – 2012.
Pedro Velasco Erazo. Alcalde del Municipio de Tulcán (Ecuador).

este Proyecto. Esto bajo el Acuerdo de delegación en el marco del Convenio de Financiación N°. DCI-ALA/2007/18993 suscrito entre la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina.

El 4 de Febrero de 2010 se firmó el contrato con el que se dará inicio a la construcción de la planta binacional de tratamiento de residuos sólidos. Este proyecto comprende la construcción de una planta de tratamiento de desechos orgánicos para la producción de humus en Ipiales y de una estación de transferencia de desechos orgánicos en la ciudad de Tulcán. La construcción de la citada planta forma parte del proyecto de Manejo Integral de Desechos Sólidos, que se desarrolla en el marco del Proyecto de Cooperación CAN-UE Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina (CESCAN). *“Su objetivo es realizar un manejo técnico de las 120 toneladas de basura que generan a diario ambas urbes y por ende mejorar la calidad ambiental de ambas ciudades y sus áreas de influencia en la zona de integración fronteriza ecuatoriano-colombiana, mediante la optimización y aprovechamiento de los residuos sólidos”*¹⁴⁸.

En entrevista realizada al Ingeniero *William Rosero*, el 25 de Noviembre de 2009 en la Ciudad de Ipiales, se da a conocer objetivos más específicos acerca de este acuerdo binacional: *“Este proyecto tiene una perspectiva social y ambiental, ya que los gobiernos municipales de Ipiales y Tulcán quieren planes de aprovechamiento de los residuos sólidos que se generan en estas dos regiones y poder minimizar los efectos ambientales que se generan sobre el medio ambiente y, especialmente sobre los rellenos sanitarios en esta zona de frontera. Con este proyecto se busca recolectar todo el material orgánico*

¹⁴⁸Comunidad Andina. En: <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np3-2-10a.htm>

producido por Ipiales y Tulcán para generar un producto de abono orgánico que inicialmente se lo va a destinar para la parte forestal y dependiendo de los resultados, la calidad y la certificación de este abono se podrá utilizar como abono para productos comestibles. Con respecto a los residuos sólidos inorgánicos, la idea es tratar de compilarlos para poderlos comercializar hacia el interior del país. Esto traería como conclusión que las toneladas que normalmente se están depositando en los rellenos sanitarios se vean minimizadas en un buen porcentaje y dependiendo de la educación ambiental que cada uno de los municipios emprenda, se va a tener unos residuos sólidos de calidad”¹⁴⁹.

Este convenio es el primero de un conjunto de proyectos que se desarrollarán en el marco del proyecto "Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina" que llevan adelante la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Comisión Europea. Se considera como el proyecto bandera del Grupo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF) de la CAN. “Este proyecto beneficiará a aproximadamente 160 mil habitantes de esta zona fronteriza y el costo total ascenderá a 1.100.000 dólares aproximadamente, contando con el financiamiento de la Comisión Europea (500.000 dólares, no reembolsables), los gobiernos nacionales (300.000 dólares) y los gobiernos locales (300.000 dólares)”¹⁵⁰.

¹⁴⁹Ing. ROSERO, William. Jefe de Control Interno del Instituto de Servicios Varios (ISERVI) del Municipio de Ipiales; y Secretario del Comité Binacional encargado del Convenio entre Ipiales y Tulcán sobre el manejo conjunto de Residuos Sólidos.

¹⁵⁰Comunidad Andina. En: <file:///f:/trabajo/de/grado/convenios/entre/colombia/y/ecuador/residuos/solidos/tulcan/ipiales.htm>

4.2.2.2 Proyecto de Mancomunidad entre Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador). El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica¹⁵¹ de la Alcaldía de Ipiales manifestó que: *“en el marco del artículo 7 de la Ley 191 de 1995, el Alcalde Municipal de Ipiales y el Alcalde Municipal de Tulcán, el 1 de Abril de 2009 firmaron el Memorando de Entendimiento para ejecutar el proyecto para el Fortalecimiento de la Mancomunidad de Municipios de la Frontera Centro Andina de Ecuador y Colombia. El acuerdo permitirá la articulación de los gobiernos municipales de la frontera ecuatoriana y colombiana, cuya meta es el desarrollo sostenible, la planificación y el ordenamiento territorial para solucionar problemas prioritarios en servicios básicos y producción en el contexto de lineamientos regionales”*. Según el Doctor Andrés Goyes¹⁵², la Mancomunidad es: *“un proyecto de fortalecimiento institucional en el cual las alcaldías de los Municipios de Ipiales y Tulcán se unen para la implementación de un mecanismo de gestión ante organismos del tipo nacional en cada uno de los dos países y de igual forma ante organismos internacionales”*.

Un programa similar al de la mancomunidad, pero restringido al nivel nacional, se puso en marcha por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, es el denominado *“Plan Fronteras 2006 - 2010”*, cuyo principal objetivo es: *“reforzar las relaciones entre el Estado Central y las comunidades de frontera, a través de la construcción del tejido social y el fortalecimiento de la gobernabilidad en las zonas de frontera”*¹⁵³.

¹⁵¹MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Andrés Hernando. Op., cit.

¹⁵²GOYES, Andrés. Ex Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio del Municipio de Ipiales y actualmente Funcionario de la administración Municipal. Entrevista del 24 de Noviembre de 2009.

¹⁵³Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. En: <http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/espanol>

El 4 de Febrero de 2009 se firmó el estatuto de conformación de la mancomunidad de los municipios de Tulcán-Ipiales que permitirá a ambos tener el marco jurídico para la planificación y trabajo conjunto. Este proyecto tiene el objetivo de convertir a la región fronteriza de Ecuador y Colombia en un espacio de planificación y trabajo conjunto, a través de una dinámica de mancomunidad de esfuerzos y resultados, contribuyendo de esta manera a consolidar la integración fronteriza bajo el liderazgo de los municipios de Tulcán e Ipiales¹⁵⁴.

Este proyecto se desarrollará en el marco del “Programa Municipia”¹⁵⁵ de la Comunidad Andina, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la CAN. Actualmente se estructuran los estatutos del Convenio de la Mancomunidad y la última reunión se llevo a cabo el 26 de Febrero de 2010 en el municipio de Tulcán¹⁵⁶.

4.2.2.3 Creación Centro Orquestal Binacional en la Antigua Casa de Aduanas de Rumichaca. El 24 de Abril de 2008, el Gobierno Nacional se comprometió con una

¹⁵⁴Comunidad Andina. En: <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np3-2-10a.htm>

¹⁵⁵“El 24 de Septiembre 2008 en Lima (Perú), con el fin de contribuir en el reforzamiento de los procesos de institucionalización de las municipalidades andinas y de promover su participación en la integración, la Secretaría General de la Comunidad Andina puso en marcha el Programa Municipia, con el apoyo de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El propósito de este proyecto es fortalecer el rol de promoción y gestión del desarrollo local de la Mancomunidad de Municipios, favoreciendo la integración en áreas del turismo, cultura y comercio de los pueblos y territorios involucrados; así como brindar asistencia técnica mediante el establecimiento de una red de intercambios de conocimientos y experiencias; y, facilitar las reuniones de la Mancomunidad como instancia de definición y evaluación de sus políticas y acciones. “*El Programa Municipia tiene como objetivos, además de reforzar la institucionalidad municipal, fortalecer las diversas capacidades de actuación de las entidades de gobierno y administración local en la prestación de servicios básicos y, en general, en la promoción del desarrollo local y del bienestar social, tanto en el ámbito de cada país como también en la perspectiva de reforzamiento de procesos de integración regional*”. Ibíd. En: <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np24-9-08a.htm>

¹⁵⁶“La reunión estuvo presidida por la Doctora Silvana Wilmar consultora para el fortalecimiento de la mancomunidad de municipios de la frontera centro andina de Ecuador y Colombia. Gernaert, sostuvo que una vez analizados punto por punto los estatutos, se firmaría el convenio de mancomunidad, entre los alcaldes de Tulcán e Ipiales”. Alcaldía Municipal de Ipiales. En: <http://www.ipiales-narino.gov.co/municipioinforma.shtml?apc=C-c1--&s=C&m=n&x=1364942>

inversión de 300 millones de pesos para apoyar el proyecto de restauración de la antigua Casa de Aduanas, ubicada en el Puente Internacional de Rumichaca, para convertirla en un centro cultural binacional. Este proyecto ya había sido presentado tiempo atrás, pero coincidentalmente después del rompimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, el programa recibió el apoyo convenido de entes gubernamentales como el Ministerio de Cultura y el Ministerio de relaciones Exteriores, para impulsar así la integración binacional colombo – ecuatoriana.

“El 22 de octubre de 2009 se entregaron las obras de restauración de la Antigua Casa de Aduanas y del Puente Natural de Rumichaca, logro que se debe a la gestión conjunta del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Gobernación de Nariño, la Alcaldía Municipal de Ipiales y la Sociedad Colombiana de Arquitectos capítulo Ipiales, con el fin de que este complejo funcione como un centro de intercambio y visibilización de las diferentes expresiones artísticas y culturales de las hermanas naciones”¹⁵⁷.

Sobre este programa, informo la Administración Municipal que: *“se suscribió el Convenio N° 053 del 21 de Octubre de 2009, entre el Municipio de Ipiales y la Fundación Nacional Batuta, cuyo objeto consiste en aunar esfuerzos administrativos, económicos y artísticos entre la Fundación y el ente territorial en mención, para la creación de un centro orquestal binacional en la antigua casa de aduanas de Rumichaca, contribuyendo así a la formación integral de 180 niños y jóvenes entre los 6 y 17 años de edad pertenecientes a hogares de escasos recursos, residentes en los diversos barrios del Municipio de Ipiales y del*

¹⁵⁷Ministerio de Cultura de Colombia. En: <http://www.mincultura.gov.co/index.php?idcategoria=27845>

*Municipio de Tulcán. Actualmente el convenio se encuentra en ejecución y su duración es de un año contado a partir de la suscripción del mismo*¹⁵⁸.

4.2.2.4 Convenio de Esmeraldas (Decreto 1047 de 1994). Este es un convenio que no tiene fundamento jurídico en el artículo 7 de la Ley de Fronteras, pero sí se relaciona con el espíritu de la Ley 191 de 1995, en cuanto a la creación de regímenes especiales para el desarrollo de las zonas de frontera. Es necesario mencionarlo debido a su trascendencia y a su implicación en el Municipio de Ipiales, se trata del Decreto 1047 del 24 de Mayo de 1994, más conocido como el “*Convenio de Esmeraldas*”¹⁵⁹, mediante el cual se promulga el Convenio entre Colombia y Ecuador sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves. Este acuerdo fue suscrito en la ciudad de Esmeraldas, el 18 de abril de 1990, declarado no improbadado por la Comisión Especial Legislativa, creada por el artículo 6 transitorio de la Constitución Nacional. Fue revisado mediante control automático y declarado exequible por sentencia del 27 de Agosto de 1992 de la honorable Corte Constitucional. El 11 de Noviembre del mismo año, se ratificó mediante el Canje de Instrumentos¹⁶⁰.

¹⁵⁸ MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Andrés Hernando. Op., cit.

¹⁵⁹ Decreto 1047 del 24 de Mayo de 1994. Diario Oficial Nº. 41.373 del 31 de Mayo de 1994.

¹⁶⁰ “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá la siguiente función: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva”. Constitución de 1991. Artículo 241 numeral 10.

Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado. “El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido”. MONROY CABRA, Op. cit., p. 61,62.

Debido a la crítica de varios actores de la región fronteriza colombo – ecuatoriana, en cuanto a la inoperancia e ineficacia del Convenio de Esmeraldas, se programó un encuentro binacional de una comisión de estudios integrada por autoridades seccionales gubernamentales de los dos países para analizar la normatividad de dicho convenio. El 30 de Octubre de 2010 se entregó el balance del estudio: *“se propuso abolir 60 artículos del Acuerdo de Esmeraldas. De 108 artículos que conforman el Acuerdo de Esmeraldas, resumir a 48 fue la conclusión a la que llegaron las autoridades de Colombia y Ecuador. Según el consultor de la Gobernación de Nariño para asuntos de frontera, Raúl Quijano, durante la reunión se hicieron varias precisiones, tanto conceptuales como jurídicas, metodológicas, filosóficas y éticas, que se deben incluir en el convenio de Esmeraldas. - El articulado se resumió considerablemente. El convenio tiene 108 artículos y ahora se piensa que no hay necesidad de 60 puntos, cabe aclarar que son recomendaciones que deben estar sujetas a que los gobiernos regionales y municipales las validen”*¹⁶¹. El proyecto fue entregado en la reunión de Cancilleres celebrada el 3 de Noviembre de 2010 en la ciudad de Ibarra (Ecuador).

La creación de una canasta básica de integración fronteriza, intercambio de datos judiciales y la creación de una empresa de transporte binacional son las reformas que se plantean al convenio de Esmeraldas. La modificación de este acuerdo es vital para la ZIF comprendida entre el Municipio de Ipiales y Tulcán, ya que el convenio reglamenta la movilidad de productos entre los dos entes, lo cual se ha convertido en un problema de grandes magnitudes en cuestión de contrabando y por ende de enfrentamientos con las autoridades aduaneras, sobretodo de Colombia. *“(…) es tan compleja y grave la situación*

¹⁶¹Diario del Sur. Pasto. 31 de Octubre de 2010.

*hasta el punto de que se presentan constantemente diversos problemas de orden público y choques violentos entre la comunidad y las autoridades de control llegando a consecuencias fatales como la pérdida de vidas humanas*¹⁶². Al respecto la Cámara de Comercio del Municipio de Ipiales manifestó que: “(...) *la informalidad comercial producto del factor de desempleo que se presenta en la ciudad, lo que conlleva al mal uso del Acuerdo de Esmeraldas, emanado de la CAN que permite la introducción de hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes en productos diversos con destino al consumo personal y familiar desconociendo que la mayoría van a la reventa o al comercio en general y lo más grave es que esta modalidad no requiere de ningún documento o soporte oficial que permita ejercer control y poder tener cifras estadísticas del volumen de estas operaciones. Según datos de la DIAN se encuentran detectadas al menos 300 personas junto con sus unidades móviles para el transporte*”¹⁶³.

El Gobernador de Nariño, el Doctor *Antonio Navarro*¹⁶⁴, dijo que: “*la decisión de aprobar las modificaciones está en manos de los cancilleres. (...). Se debe tener en cuenta que la actualización del convenio es vital para terminar con los enfrentamientos entre negociantes informales y la policía de las ciudades fronterizas, por los decomisos de mercaderías*”¹⁶⁵. Por su parte el Doctor *Guillermo Herrera* explicó que “*se acordó fijar en cuatro salarios mínimos vitales el monto de la canasta básica, es decir USD 820, pero*

¹⁶² Cámara de Comercio del Municipio de Ipiales. Propuesta para la creación de zona de régimen aduanero especial para Ipiales y su área de influencia en los municipios que integran la Ex provincia de Obando. Exposición de motivos. Septiembre 2008.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Diario el Comercio. Quito. 1 de Noviembre de 2009.

¹⁶⁵ Gobernador del Departamento de Nariño (Colombia).

todavía no hay una resolución de cuántos productos constarán en la canasta de integración fronteriza. Colombia tiene fijado 150 productos”¹⁶⁶.

“Entre el 29 y el 31 de Enero de 2010 se efectuó el segundo encuentro de autoridades fronterizas de Colombia y Ecuador. Alcaldes, Prefectos y Gobernadores se reunieron para reformar el Convenio de Esmeraldas para que pueda estar acorde con las necesidades y realidades actuales de la frontera. La implementación de distritos aduaneros y la definición de una canasta familiar fronteriza fueron los puntos claves que se han debatido hasta el momento”¹⁶⁷. Se espera que esta reforma trascendental para la frontera genere un nuevo marco legal en el paso fronterizo, ya que de esto puede depender el estructurar un escenario propicio para la suscripción de muchos convenios y así superar los problemas del comercio informal que se suscitan a diario en la zona fronteriza del Municipio de Ipiales.

Entre otros convenios se tiene: *“El Acuerdo entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de la República de Colombia sobre Ferias y Eventos de Frontera”* firmado el 29 de Septiembre del 2000, el cual fue aprobado mediante la Ley 894 de 2004.

Para continuar con el estudio de otros aspectos relevantes de la Ley 191 de 1995, es necesario hacer alusión en principio a su artículo 40, mediante el cual se dispuso que el Gobierno Nacional para los efectos de coordinación interinstitucional crearía una

¹⁶⁶Prefecto Encargado de la Provincia del Carchi (Ecuador).

¹⁶⁷Diario el Comercio. Quito.1 de Febrero de 2010.

“*Consejería Presidencial de Fronteras*”¹⁶⁸ que dependa de la Presidencia de la República. Es así como a través el Decreto 1815 del 26 de Octubre de 1995 se la creó como el organismo encargado de la reglamentación de todos los aspectos tratados por la Ley de Fronteras, de ahí su gran importancia. En concordancia con lo anterior, el Gobierno Nacional dio cumplimiento al artículo 41 de la Ley 191 de 1995, mediante el Decreto 1816 de 1996, el cual creó el “*Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera*”¹⁶⁹.

Con este fundamento jurídico la Consejería Presidencial de Fronteras, inició la gestión encaminada hacia la conformación del correspondiente rubro en el Presupuesto Nacional. “*En la vigencia presupuestal de 1997, se cuenta por primera vez con una asignación de recursos por el orden de 1.400 millones de pesos, de los cuales, debido a los recortes presupuestales que hizo el gobierno, quedó una partida final de 700 millones de pesos; ocurriendo algo similar en la vigencia presupuestal de 1998, para la cual se asignó una cifra de 1.140 millones de pesos, quedando luego de recortes en un presupuesto final de 250 millones de pesos*”¹⁷⁰. Esto denota que estas cifras no permitieron hacer grandes inversiones en las zonas de frontera.

¹⁶⁸Esta Consejería Presidencial recibiría y analizaría las iniciativas y acciones relacionadas con las Zonas de Frontera, sería vínculo permanente entre los establecimientos públicos y privados, elaboraría planes especiales de desarrollo económico y social para las Zonas de Frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Esto según el Artículo 40 de la Ley 191 de 1995. Ley de Fronteras.

¹⁶⁹Era una “(...) cuenta especial de manejo, sin personería jurídica dentro de la estructura administrativa de la Consejería Presidencial de Fronteras. El objeto de este fondo era lograr el apoyo de proyectos de interés regional, departamental y local, partiendo del desarrollo de iniciativas que generen optimización de los recursos productivos, apoyo al desarrollo de la pequeña, mediana empresa, asesoría a los entes territoriales en la implementación de sus propuestas de Gobierno, entre otras”. Construyendo las Fronteras. Presidencia de la República de Colombia., p. 23.

¹⁷⁰Ibíd., p. 25.

Sin grandes beneficios logrados debido a la precariedad del presupuesto, se suprime la Consejería Presidencial de Fronteras mediante el Decreto 1182 de 1999 y se trasladan sus funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores. Con el Decreto 1295 del 2000 se reestructura este Ministerio y, a través del artículo 14, se crea la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo, organismo que asume las funciones de dicha Consejería.

Desde esta última reglamentación y solo hasta el año 2006, se dio un nuevo comienzo en pro del desarrollo de las fronteras, con el denominado "*Plan Fronteras 2006 – 2010 del Gobierno Nacional, con el cual se pretende dar mayor prioridad a la generación de propuestas de integración binacional fronteriza con países vecinos y a la implementación de proyectos de desarrollo en regiones de frontera mediante el trabajo coordinado del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, creada mediante decreto 569 de 2001*"¹⁷¹.

Esta es una iniciativa para mejorar la coordinación interinstitucional dirigida a que el gobierno fortalezca y visibilice su presencia en las zonas de frontera del país, regiones con grandes dificultades de acceso y evidentes condiciones de atraso en su desarrollo, mediante la realización de visitas de trabajo en las que se identifican necesidades, se establecen compromisos y se realizan las gestiones necesarias para llevar soluciones en el corto y mediano plazo, contando con el esfuerzo y aportes de cada una de las entidades de orden nacional participantes y con el apoyo de los niveles territoriales.

¹⁷¹Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Op., cit.

Estos planes gubernamentales no han solucionado el problema del presupuesto que requieren las zonas de frontera para el mejoramiento de sus condiciones de desarrollo y competitividad, al menos eso se puede evidenciar actualmente en el Municipio de Ipiales, al no encontrarse dotada de una infraestructura y unos mecanismos idóneos propios de una Zona de Integración Fronteriza.

4.2.3 Régimen Económico en el Municipio de Ipiales. Teniendo en cuenta que mediante la Ley de Fronteras se buscó el desarrollo económico y bienestar social de las zonas de frontera, se estudiara el progreso alcanzado por el Municipio de Ipiales de acuerdo al régimen económico establecido por esta Ley, ya que es de vital importancia constituir a la zona de frontera como un espacio competitivo, como un polo de desarrollo y a la vanguardia de los procesos de integración, para así estructurarla como Zona de integración Fronteriza.

4.2.3.1 Sector Financiero. A través del artículo 11 de la Ley de Fronteras se dispuso establecer líneas de crédito en condiciones especiales para apoyar programas de la pequeña y mediana empresa y a las microempresas, por intermedio del “*Instituto de Fomento Industrial (IFI)*”, actualmente en liquidación¹⁷². En realidad esta disposición no hizo ningún aporte nuevo, pues esta facultad siempre la ha tenido el Banco de la República, tal como se ratificó en la “*Sentencia C-615-1996 de la Corte Constitucional*”¹⁷³.

¹⁷²El Decreto número 2590 de Septiembre 12 de 2003, establece que BANCOLDEX se hace cargo de los objetivos y funciones que desempeñaba el IFI.

¹⁷³“El Gobierno, {previa autorización de} la Junta Directiva del Banco de la República, establecerá líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario. Ley 191 de 1995 (Ley de Fronteras). Artículo 11, párrafo único. La Corte Constitucional declaró INEXEQUIBLE el aparte entre paréntesis porque desconoce la función de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad encargada de regular el crédito”. Corte Constitucional. Sentencia C-615-1996.

Similar decisión se adoptó con respecto al párrafo 3 del artículo 21¹⁷⁴ de la Ley 191 e 1995. Sin embargo, el Emisor no ha autorizado ninguna línea de crédito especial para el sector agrícola de las zonas de frontera pese a la importancia que este tiene para estas regiones, sobretodo en la generación de empleo. Al respecto, en respuesta al derecho de petición impetrado el 23 de Octubre de 2009 ante la Junta Directiva del Banco de la República, el Gerente Ejecutivo de la misma respondió: *“De conformidad con el artículo 373 de la Constitución Política el Banco de la República no puede establecer cupos de crédito ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación a través de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto”*¹⁷⁵.

En relación con el régimen cambiario especial para la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo del Municipio de Ipiales, el Gerente Ejecutivo manifestó que: *“la Junta Directiva del Banco de la República no ha consagrado régimen cambiario especial alguno para ninguna de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo de que trata la Ley 191 de 1995, teniendo en cuenta que la Resolución Externa 8 de 2000, por la cual se compendia el régimen de cambios internacionales, comprende múltiples disposiciones tendientes a*

¹⁷⁴ 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. Ley 191 de 1995 (Ley de Fronteras). Artículo 21, párrafo 3. . La Corte Constitucional declaró INEXEQUIBLE dado que la entidad competente para regular los cambios internacionales es la Junta Directiva del Banco de la República y no el Gobierno Nacional. *Ibíd.*

¹⁷⁵HERNANDEZ CORREA, Gerardo. Gerente Ejecutivo – Secretario Junta Directiva. Banco de la República. Respuesta derecho de petición de información. 4 de Noviembre de 2009.

*flexibilizar y facilitar la realización de las operaciones de cambio, las cuales son igualmente aplicables a los residentes ubicados en zonas de frontera*¹⁷⁶.

El mismo en lo concerniente al régimen especial de operaciones para la venta y compra de divisas en la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo del Municipio de Ipiales, afirmó que: *“Las operaciones de cambio (incluyendo la compra y venta de divisas) que realizan los intermediarios del mercado cambiario ubicados en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo de que trata la Ley 191 de 1995 se encuentran sujetas a las mismas condiciones aplicables a las operaciones de cambio que realizan los intermediarios del mercado cambiario que operan en el resto del territorio nacional, en los términos del Capítulo XII de la Resolución Externa 8 de 2000. La Junta Directiva del Banco de la República no ha estimado pertinente expedir una regulación cambiaria especial relacionada con las operaciones de compra y venta de divisas de los intermediarios del mercado cambiario que operan en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo*¹⁷⁷. Lo anterior reafirma una crítica constante a la Ley de Fronteras, que tiene que ver con que realmente no ha generado ventajas comparativas en materia de regímenes especiales con respecto a los otros entes territoriales.

4.2.3.2 Sector Transporte y Combustibles. El artículo 19 de la Ley de Fronteras establece que 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

¹⁷⁶Ibíd.

¹⁷⁷Ibíd.

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.

Sobre este particular, el Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía en respuesta al derecho de petición de información del 20 de Noviembre de 2009, informo que: *“Mediante la Ley 681 del 9 de Agosto de 2001 se modificó el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera, es así que de acuerdo a lo señalado por el artículo 1 ibídem., ECOPETROL S.A. tiene la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en los departamentos y municipios ubicados en las zonas de frontera; para ejercer dicha actividad debe obtenerse el visto bueno del Ministerio de Minas y Energía. Mediante el Decreto 386 del 13 de Febrero de 2007, el Gobierno Nacional reglamentó el artículo 1 de la Ley 681 de 2001 y en el artículo 3 señaló que para el otorgamiento del visto bueno del que trata el artículo 1 de la Ley, ECOPETROL S.A debe presentar un plan de abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo para cada uno de los municipios y corregimientos de las zonas de frontera. Es así que la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía mediante la Resolución 124101 del 23 de Abril de 2007, aprobó el plan de abastecimiento para la distribución de combustibles producidos en el país en los municipios fronterizos del departamento de Nariño”*¹⁷⁸.

¹⁷⁸VERA DIAZ, Julio Cesar. Director de Hidrocarburos. Ministerio de Minas y Energía. Respuesta derecho de petición de información. 4 de Diciembre de 2009.

Este plan que tuvo su fundamento jurídico en la Ley de Fronteras ha generado un beneficio para el Departamento de Nariño, el subsidio a la gasolina, quizá una de las más grandes ayudas que ha influido como es lógico en el Municipio fronterizo de Ipiales. Pero, por el hecho de colindar tan de cerca con el Municipio de Tulcán (Ecuador), se presenta un problema de contrabando debido a lo cual, el Ministro de Minas y Energía, Hernán Martínez y en vista de que según él, los beneficios de los subsidios en el combustible se están quedando en otros departamentos diferentes a los fronterizos, propuso desmontar el subsidio a la gasolina en estas zonas, teniendo en cuenta que el contrabando ha afectado la venta del combustible en Nariño, al punto en que se ha disminuido el cupo mensual de venta. *“En el 2004, cuando el precio del combustible era similar al de Ecuador, el departamento tenía ocho millones de galones como cupo, de los cuales se vendía el 100%; ahora el cupo de Nariño es de seis millones de galones y se dejan de vender cerca de 2 millones de galones, es decir, en las estaciones de gasolina de la región solamente se vende el 50 por ciento de lo que se sacaba hace cinco años, antes de que empezara a incrementarse el contrabando”*¹⁷⁹.

Ante esta situación, en Agosto de 2009, se refirió *Migair Calderón*, Director Ejecutivo de la *“Federación Nacional de Distribuidores de Derivados del Petróleo (FENDIPETROLEO)”*¹⁸⁰: *“Si se tomara la decisión del desmonte de los subsidios, serían los transportadores y la comunidad en general los perjudicados debido a que el galón de gasolina en el Departamento de Nariño se incrementaría en más de 1.400 pesos. Esto haría que se deje*

¹⁷⁹Diario del Sur. Pasto. 7 de Agosto de 2009. En: <http://www.diariodelsur.com.co/agosto/7/ciudad.php>

¹⁸⁰Es una entidad gremial sin ánimo de lucro, que afilia a todas las Seccionales que agrupan a los distribuidores de derivados del petróleo. FENDIPETROLEO. En: http://www.fendipetroleo.com/web_fendipetroleo/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=28

de invertir en los diferentes municipios y en el Departamento por la falta de trasferencias de la sobretasa a la gasolina y al Acpm”¹⁸¹. Calderón manifestó que: “en el momento en que el Gobierno Nacional decida desmontar los subsidios seguramente el contrabando se incrementaría más, ya que la diferencia de precios del combustible con Ecuador es de 3.100 pesos y sin el subsidio alcanzaría los \$4.500. Actualmente el galón de gasolina en el departamento está a 6.100 pesos y el del Acpm en 5.200. Indicó además que todos los sectores y representantes políticos deben unirse para evitar que el costo de vida de los nariñenses se incremente”¹⁸².

Este es un problema que no solo aqueja las finanzas del gobierno colombiano¹⁸³, sino también las del gobierno ecuatoriano; Colombia se afecta por el bajo consumo nacional y Ecuador se afecta porque su combustible con un subsidio más alto que el colombiano, no solo beneficia a sus nacionales sino también a los colombianos. Este es un problema conjunto de la zona de frontera, el inconveniente no solo se presenta con la gasolina sino también con el gas propano.

Desde FENDIPETROLEO se ha estado realizando una serie de propuestas para evitar que se desmonten los subsidios, para lo cual se ha programado el Congreso Nacional de FENDIPETROLEO donde el tema central es la Ley de Fronteras. Dentro de estos debates, la solución que se ha planteado es que para tratar de frenar el contrabando de combustibles ilícito que afecta la economía de los distribuidores de estos productos, lo

¹⁸¹Diario del Sur. Pasto. 7 de Agosto de 2009. En: <http://www.diariodelsur.com.co/agosto/7/ciudad.php>

¹⁸²Ibíd.

¹⁸³“El Alcalde de Ipiales señaló que en el 2003 los recursos que ingresaron a las arcas del municipio por concepto de sobretasa a la gasolina fueron de 3.400 millones de pesos, mientras que en el 2009 el ingreso llegó a los 816 millones de pesos”. Alcaldía Municipal de Ipiales. En:<http://sn112w.snt112.mail.live.com/default.aspx?wa=wsignin1.0>

mismo las finanzas municipales y nacionales, la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, presentará un proyecto de ley para duplicar el castigo que en la actualidad reciben los traficantes de combustible en el país. El Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, Julio César Vera ha manifestado que *“con la modificación de la Ley de Fronteras que promueve el Ministerio de Minas y Energía, podrán ser castigados hasta con 10 años de cárcel quienes trafiquen combustibles”*¹⁸⁴.

Pero quizá la mejor solución a este problema no esté por el lado de aumentar las penas por el consumo de gasolina de contrabando, sino por el lado de no desmontar los subsidios existentes, y si es posible mejorarlos en beneficio de la comunidad fronteriza; es así como el Ministerio de Minas y Energía mediante a Resolución 180529 del 30 de Marzo de 2010¹⁸⁵, y con el fin de mermar el contrabando de combustibles en un 90% redujo el precio por galón de gasolina en 1.570 pesos y el de Acpm en 850 por galón¹⁸⁶.

El Alcalde del Municipio de Ipiales manifestó que: *“esta medida es el resultado de insistentes gestiones de los alcaldes de los municipios de frontera, parlamentarios, empresarios y comerciantes, el Gobierno Nacional ha dado respuesta a una de las crisis*

¹⁸⁴FENDIPETROLEO. En:

http://fendipetroleo.com/web_fendipetroleo/index.php?option=com_content&view=article&id=104:endureceranpenas&catid=1:noticias&Itemid=54

¹⁸⁵Resolución mediante la cual el Gobierno Nacional adopta medidas financieras con respecto al precio de la gasolina y el acpm para mitigar los problemas sociales y económicos que se viven en algunos municipios fronterizos con Venezuela y con Ecuador, entre los cuales se encuentra el Municipio de Ipiales.

¹⁸⁶“La reducción de precios es evidente, el precio del combustible hasta el 11 de Abril de 2010 fue de 6.460 pesos por galón de gasolina y de 5.460 pesos por galón de acpm. Hoy los habitantes de los cuatro municipios nariñenses favorecidos con la medida pagan 4.890 pesos por galón de gasolina y 4.610 pesos por galón de acpm. Estos nuevos precios hoy desplazan a los del combustible ecuatoriano que en algunas vías de entrada y salida a Ipiales, son de un promedio de 4.800 pesos y el de acpm es de 4.500 pesos. Estos valores últimos varían constantemente de acuerdo a la existencia del combustible en la vecina localidad ecuatoriana de Tulcán. Sin embargo el precio oficial del combustible en el Ecuador, 1.45 dólares por galón de gasolina y 1.37 por galón de acpm aun es llamativo”. Alcaldía Municipal de Ipiales. En:<http://sn112w.snt112.mail.live.com/default.aspx?wa=wsignin1.0>

*más apremiantes. La medida inicialmente cuenta con una vigencia de seis meses, tiempo en el cual se debe demostrar que el contrabando de combustible ecuatoriano ha disminuido considerablemente. Por esta razón el compromiso debe ser asumido con responsabilidad por las partes y así lograremos extender un beneficio que nos corresponde como habitantes de frontera*¹⁸⁷. Lo anterior demuestra con una gestión política pujante y comprometida por parte de las autoridades políticas y administrativas de la región se pueden lograr grandes beneficios para la misma; similar actitud debe adoptarse para mejorar otros aspectos relevantes para la economía de la zona fronteriza, tales como la infraestructura y el comercio internacional.

En materia de transporte, el Presidente de la “Asociación Nacional de Camioneros Seccional Ipiales” haciendo alusión a la Decisión 399 del 17 de Enero de 1997, de la CAN, la cual reglamentó el transporte internacional de mercancía por carretera; en entrevista realizada el 25 de Noviembre de 2009, manifestó que: “Años atrás el transporte de mercancías en esta zona de frontera era un negocio rentable, pero a raíz de la expedición de la Decisión 339, el transporte internacional directo de las mercancías ha mermado en casi un 50 %, puesto que es una Decisión que se hizo al acomodo de las empresas de transporte de los mismos camioneros. A esto se le suma el problema de la recesión económica a nivel mundial y los problemas actuales con las fronteras; de todas formas el gremio ha luchado para buscar una igualdad de condiciones en el transporte, para que se regule la Decisión 399, ya que esta se hizo en los centros políticos, Bogotá y Lima, dejando por fuera los actores directos en las fronteras discutir los beneficios y consecuencias para las mismas. Si se da el transporte directo de las mercancías la poca

¹⁸⁷Ibíd.

infraestructura del Municipio de Ipiales se iría al piso lo que generaría desempleo en la región. La CAN no se detuvo a pensar como suplementar esos problemas, al dejar al Municipio simplemente como un puerto de paso. Por estas razones el gremio se ha visto muy aislado de la CAN”¹⁸⁸. Con respecto a los regímenes especiales en materia de transporte, afirmo que la Ley de Fronteras: “prácticamente quedó suplantada por la Decisión 399 la cual ni siquiera ha sido capaz de regular el aspecto de los combustibles en la zona de frontera, actualmente el transportador colombiano no puede tanquear ni un solo galón de gasolina ecuatoriana y si se lo hace de manera clandestina es llevado preso; otro grave problema tiene que ver con la reciprocidad, el transportador ecuatoriano puede desplazarse sin ningún inconveniente por nuestro territorio nacional, mientras que el transportador colombiano no puede pasar con mercancía hacia el interior de Ecuador y si lo hace, cada vez los controles son más rigurosos en cuanto a documentación para hacer exportaciones e importaciones. La única ventaja de la Ley de Fronteras es el subsidio a la gasolina que el gobierno nacional ha establecido para las zonas de frontera”¹⁸⁹.

La Cámara de Comercio de Ipiales coadyuva lo anterior cuando expone que la falta de reciprocidad por parte del país vecino, en cuanto a: “(...) *las continuas restricciones y trabas del Gobierno ecuatoriano y la violación de los acuerdos internacionales emanados de la CAN, en lo que respecta a la integración fronteriza y al comercio binacional, ha sido el principal obstáculo para intercambio natural que se debe generar comercialmente en el*

¹⁸⁸VILLOTA, Oscar. Presidente de la Asociación Nacional de Camioneros Seccional Ipiales.

¹⁸⁹Ibíd.

cordón fronterizo y al cual se tiene derecho, aprovechando las oportunidades que se presentan de lado y lado de la frontera”¹⁹⁰.

Se hace evidente la falta de concertación, la falla de los agentes fronterizos directamente implicados cuando se trata de regular aspectos transnacionales. Esto denota la desarticulación de las instituciones del Gobierno central para con los gobiernos locales de frontera, lo cual deja de lado el trabajo conjunto que debe hacerse a la hora de implementar políticas internacionales. Este tema se relaciona con los asuntos regulados por el “Acuerdo de Esmeraldas” sobre transporte, debido a la problemática existente, se convierte en un punto más que se debe agregar a la lista de consideraciones mediante las cuales se busca reformar dicho Acuerdo.

4.2.3.3 Infraestructura. El artículo 20 de la Ley de Fronteras estableció que el IFI sería el encargado de promover la construcción de parques industriales nacionales y de exportación, mediante el aporte de capital y créditos. Este particular puede ser confrontado a simple vista en el Municipio de Ipiales, el cual en la actualidad no está dotado de una infraestructura idónea para su fortalecimiento como una zona de integración fronteriza. En el Municipio no existe una terminal terrestre de carga, el aeropuerto no se encuentra adecuado para el transporte de mercancía vía aérea, no se

¹⁹⁰Cámara de Comercio del Municipio de Ipiales. Op. cit.

han constituido “Zonas Francas”¹⁹¹, a pesar de que la ley enmarca al Municipio de Ipiales como una “Zona Económica Especial de Exportación”¹⁹².

Concordante con la anterior disposición, es el artículo 43 ibídem, el que habla de que se debe dotar de la infraestructura necesaria a los puertos terrestres ubicados en las zonas de frontera, entre los cuales se encuentra el Municipio de Ipiales. “Lo cierto es que la figura de Puerto Terrestre no se conoce ni se aplica en el ordenamiento jurídico colombiano y no ha sido reglamentada por el Gobierno Nacional”¹⁹³.

El IFI actualmente se encuentra en liquidación¹⁹⁴, sus objetivos y funciones pasaron a manos de BANCOLDEX según lo dispuesto por el Decreto número 2590 de Septiembre 12 de 2003, sin embargo, este último en respuesta al derecho de petición de información del 15 de Octubre de 2009, a través del Secretario General aclaró que: “acerca de la promoción de construcción de parques industriales nacionales y de exportación, mediante aportes de capital y créditos que realizaba el IFI en el Municipio de Ipiales, es una función que no le correspondió a BANCOLDEX, ya que este tiene la naturaleza de establecimiento de crédito bancario y como tal solo está autorizado para realizar las inversiones que le señala el artículo 110 de la Ley 663 de 1993, dentro de las cuales no

¹⁹¹Se considera al Municipio de Ipiales como un área apta para la creación de condiciones legales especiales para la población, desarrollo y ejecución de procesos de producción de bienes y servicios para la exportación. Ley 677 del 3 de Agosto de 2001, por medio de la cual se crean normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales. Artículo 1.

¹⁹²El Decreto 1197 del 3 de Abril de 2009, establecen condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes en los departamentos de Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá y Cauca.

¹⁹³Análisis de la Ley de Fronteras. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 1998.

¹⁹⁴Decreto número 2590 de Septiembre 12 de 2003. Por el cual se ordena la disolución y liquidación del Instituto de Fomento Industrial, IFI.

se encuentra la inversión mediante aportes de capital para la construcción de parques industriales nacionales y de exportación”¹⁹⁵.

Concretamente sobre la infraestructura de la cual habla la Ley de Fronteras en el Municipio de Ipiales, lo más relevante tiene que ver con la ampliación de la pista del aeropuerto de San Luis. Al respecto la Alcaldía Municipal informo que: *“Se tiene información por parte de la Aeronáutica Civil Colombiana que se ha presupuestado la suma de (\$15.000.000.000) quince mil millones de pesos para pre inversión, relacionada con estudios técnicos”¹⁹⁶.* Cabe anotar que desde el año 2008 el Gobierno Nacional anunció la ampliación de la pista del terminal aéreo hasta llegar a los 2.500 metros de largo por 45 metros de ancho, terminando las obras para el año 2010. Igualmente se ha hecho pública la intención de la construcción de una segunda pista de aterrizaje y la transición del aeropuerto a internacional para la futura movilización de pasajeros y carga hacia el exterior, también como aeropuerto alternativo al de la ciudad de Pasto.

De igual manera la Alcaldía Municipal de Ipiales dio a conocer que: *“Según la Secretaría de Planeación Municipal, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) – Dirección Territorial Nariño, mediante la Resolución N° 063 del 21 de Febrero de 2008, liquidó unilateralmente el Convenio N° 3827 de 2005, cuyo objeto era la construcción del Centro de Comercio Internacional y Terminal de Carga del Municipio de Ipiales. Los hechos que dieron lugar a la liquidación del convenio acaecieron durante los años 2004 - 2007, los cuales actualmente son de conocimiento de los entes de control, la Procuraduría General de la*

¹⁹⁵GARZÓN GAITAN, José Alberto. Secretario General BANCOLDEX. Respuesta derecho de petición de información. 10 de Noviembre de 2009.

¹⁹⁶MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Andrés Hernando. Op., cit.

*Nación y la Contraloría General de la República*¹⁹⁷. Cabe destacar que la pérdida de este importante proyecto para el desarrollo del Municipio se dio por rivalidades políticas al darse el cambio de Administración entre los años 2007 – 2008. Una vez más queda de presente la priorización de otros aspectos sobre el interés general del pueblo, pero como bien lo anuncia la Oficina Jurídica del Municipio, serán los entes de Control los encargados de aclarar esta situación; solo se espera que se emitan las sanciones correspondientes por falta de gestión administrativa y por los perjuicios causados al pueblo Ipialeño.

Similar problema al anterior se ha suscitado con la terminación de la vía Panamericana en el Municipio de Ipiales, variante que conduce desde la ciudad de Pasto hasta el Puente Internacional de Rumichaca. Primero la demora en las obras a cargo de los contratistas, como lo afirmó la Interventoría presidida por Jairo Torres, Director de FENALCO: *“Es paradójico que mientras los proyectos del centro del país cuentan con la participación de multinacionales de Italia, Canadá, España, Brasil y las firmas más reconocidas a nivel nacional, a nosotros los nariñenses nos toca siempre firmas temporales o firmas irresponsables que por ganarse el contrato cotizan al menor precio posible para luego dejar inconclusas las obras”*¹⁹⁸. Esta carretera que se proyectó con el fin de agilizar el tráfico en la frontera, aun no cumple su objetivo porque ahora el debate se presentó por determinar en dónde tiene que desembocar esta vía variante, si directamente al Puente Internacional de Rumichaca o 2 Kilómetros antes. Finalmente se ha decidido hacerlo conforme a esta última forma, pero lo cierto es que aún hoy esta vía no cumple su objetivo

¹⁹⁷Ibíd.

¹⁹⁸Diario del Sur. Pasto. 17 de Septiembre de 2009.

de agilizar el tráfico ya que mientras se hacen las adecuaciones para la construcción del último tramo, esta vía se utiliza como vía de un solo carril. Esto es la muestra de como los inconvenientes burocráticos truncan el avance hacia el desarrollo de un pueblo.

4.2.3.4 Sector Empresarial. En lo que respecta a las exenciones arancelarias, los artículos 23 y 25 de la Ley 191 de 1995 establecieron que regiría para la instalación de nuevas empresas, las ampliaciones significativas en empresas existentes siempre y cuando tengan derecho al ochenta por ciento (80%) o más de su producción generada en la Unidad respectiva. En las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, estas podían ser de carácter nacional, binacional y multinacional. Debe aclararse que la ley otorgó este beneficio a las empresas que cumplieran estos requisitos dentro de los 5 primeros años de vigencia de la Ley 191 del 23 de Junio de 1995.

Esta facultad en su momento fue reglamentada por el Decreto 1244 de 1996 complementado por la Resolución 5710 del mismo año, que establecía las partidas arancelarias objeto de esta exención. Durante los cinco (5) años de su vigencia el número de empresas que aprovecharon este beneficio es realmente bajo, casi que nulo, por lo menos así lo evidencia el *Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)* del Municipio de Ipiales: “*La creación de empresas al amparo del artículo 23 de la Ley 191 de 1995 fueron las empresas Comercializadora Oriental y Coralsa Ltda. A la fecha, estas empresas aún existen, pero los niveles de importancia, economía y productividad se redujeron significativamente*”¹⁹⁹.

¹⁹⁹VERDUGO, Diana. Funcionaria DIAN Ipiales. 14 de Diciembre de 2009.

Actualmente, según el Director de Integración Económica del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, en respuesta al derecho de petición de información del 15 de Octubre de 2009²⁰⁰, dio a conocer que entre los proyectos presentados por los empresarios y que a la fecha han sido apoyados por el Fondo Colombiano para la Modernización y el Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME) en el Municipio de Ipiales se encuentran:

- *Empresa de Transporte y Comercio Internacional Ltda, mediante el proyecto PN066-8, con un apoyo FOMIPYME de \$ 31.730.000.*
- *Empresa Almafrontera Ltda, mediante el proyecto PN069-9BP, con un apoyo FOMIPYME de \$ 30.540.000.*

De igual manera adjunto que: *“Para apoyar las actividades de comercio internacional y el desarrollo empresarial en Ipiales, este Ministerio cuenta con un punto de atención, ubicado específicamente en el edificio del Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF)”*²⁰¹.

4.2.3.5 Régimen Tributario. En materia tributaria lo más relevante lo dispone el artículo 28 de la Ley de Fronteras, este determino reglamentar y aplicar a través de la DIAN la devolución del IVA que se cobra a las adquisiciones de visitantes extranjeros en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, este tema había sido regulado

²⁰⁰RAMOS GONZALES, Alfredo. Director de integración Económica. Ministerio de Industria Comercio y Turismo. Respuesta derecho de petición de información. 5 de Noviembre de 2009.

²⁰¹Ibíd.

anteriormente en el artículo 117 de la Ley 06 de 1992. El Gobierno reglamentó este artículo de la Ley de Fronteras mediante el Decreto 1595 de 1995, el cual no tuvo aplicación práctica debido a los requisitos exigidos y a la dificultad de su aplicación.

Solo hasta el 10 de Septiembre de 2009, con el Decreto 3444, se vuelve a reglamentar la devolución del impuesto sobre las ventas a visitantes extranjeros en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. *“Con el Decreto, se pretendió activar la economía en Ipiales afectada con el cierre de 300 establecimientos comerciales durante los ocho meses del año 2009, según Carlos Portilla, Presidente de la Cámara de Comercio de Ipiales manifestando que los negocios en las ciudades fronterizas (Tulcán e Ipiales), se vieron afectados desde la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia”*²⁰². La medida rige para los comerciantes que compran en efectivo sin descartar aquellos que poseen tarjetas de crédito, con una población oscilante entre el 5 y 7%. El comprador ecuatoriano que adquiera productos o servicios en cualquier establecimiento debe presentar su cédula que certifique ser ecuatoriano y le descuentan el 16% en los artículos que haya adquirido.

Es de aclarar que esta devolución es para los negocios del régimen común, no aplica a establecimientos de régimen simplificado, esto quiere decir que todos los negocios formales inscritos en la Cámara de Comercio que tengan su RUT y que facturen, entrarían en este sistema de devolución del IVA. Los bienes cobijados por el decreto son: confecciones, calzado, perfumes, marroquinería, discos compactos, artesanías, alimentos

²⁰²Diario del Sur. Pasto. 18 de Septiembre de 2009.

de consumo humano, juguetería, esmeraldas, joyería artesanal colombiana y electrodomésticos. La medida aplica para extranjeros no residentes en Colombia y que ingresa al país en tránsito.

Para beneficiarse de la medida, el visitante extranjero en el momento de su salida del territorio nacional debe presentarse personalmente ante la oficina de la DIAN ubicada en la región, con el original del pasaporte y el permiso de ingreso expedido por la autoridad migratoria, entregando el original de las facturas de venta, con el formato de solicitud de devolución por las compras realizadas durante el mes. El funcionario encargado de la revisión de los documentos verificará que se cumplan los requisitos legales de identificación, fechas, valores, conceptos, legibilidad y demás aspectos relacionados con los mismos. Una vez diligenciado el formato, el funcionario deberá revisar los bienes que otorgan derecho a devolución, para establecer que efectivamente saldrán del país, pudiendo realizar inspecciones físicas de acuerdo a las disposiciones establecidas por la Dirección de Impuestos de Aduanas Nacionales. La devolución del IVA se hará dentro de los tres meses siguientes a la fecha de radicación de la solicitud, mediante abono a la tarjeta de crédito con la cual se efectuó el mayor número de compras o a la cuenta bancaria del otro país indicada en la solicitud, cuando el pago sea en efectivo.

El sector comercial indicó que: “(...) es necesario que se diseñe un procedimiento para que la devolución del interés sea inmediata, de lo contrario esta medida será muy difícil de operar”²⁰³. Entre tanto, el Presidente Ejecutivo de la entidad comercial, *Carlos Portilla*, ha manifestado que: “está en continuo diálogo con el Alcalde de la ciudad de Ipiales, el

²⁰³Ibíd.

*Doctor Gustavo Estupiñán, para hacer los trámites ante las autoridades correspondientes para lograr la implementación del pago de dinero de manera directa. También hay un diálogo permanente con la Cámara de Comercio de Cúcuta para hacer esta solicitud formal al Gobierno Nacional y que se aplique en todas las zonas de frontera. Si se aplica la devolución inmediata del IVA sería un incentivo para todos lo ecuatorianos que visitan Ipiales en temporada de diciembre y fin de año, si los viajeros ven este incentivo de devolverle el IVA se mejorarían sustancialmente las ventas en la ciudad. Lo esencial es que se reduzcan los trámites y que se reintegre el dinero de manera inmediata*²⁰⁴.

En Panamá el sistema de devolución del IVA es muy diferente y es inmediato. Cuando el turista sale del país le hacen la respectiva devolución y este sistema es el que quieren que se implemente en la región de la frontera. Por ello el sector comercial quiere que el decreto 3444 de septiembre de 2009 sea modificado y la devolución del IVA sea de manera ágil y expedita, para que los compradores ecuatorianos tengan ese atractivo de hacer compras en la ciudad de Ipiales y así incentivar las ventas en la zona de frontera.

4.2.3.6 Sector Agrícola. Sobre las condiciones especiales para el sector agrícola del Municipio de Ipiales, responde la Directora de Política Sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo social, a través de respuesta al derecho de petición de información del 28 de Octubre de 2009: *“En 2008 se realizaron 708 operaciones de crédito agrícola en el Municipio de Ipiales por \$5.470 millones de pesos. Los créditos nuevos otorgados a productores agrícolas en el Municipio de Ipiales entre Enero y Septiembre de 2009 ascendieron a \$7.997 millones de pesos, lo que representa un*

²⁰⁴Ibíd.

*crecimiento anual de 103%. Mediante el Incentivo de Capitalización Rural (ICR) se ha apoyado nuevas inversiones en infraestructura y la incorporación de nuevos equipos y maquinaria agrícola para mejorar la competitividad de los cultivos. Entre 2007 y 2008 FINAGRO recibió 97 solicitudes del ICR correspondiente a inversiones por \$2.112 millones de pesos. A Septiembre de 2009 se han inscrito 97 proyectos con jurisdicción en el Municipio de Ipiales, de los cuales el 97% corresponde a pequeños productores*²⁰⁵.

El balance del estudio anterior puede resumirse con la transcripción de los dos primeros párrafos del acuerdo denominado “*Compromiso por Ipiales*”, firmado el 3 de Septiembre de 2009 por el Alcalde Municipal y por doce (12) parlamentarios entre Senadores y representantes de Nariño: “*La actividad productiva y comercial de Ipiales esta representada en el comercio formal e informal de productos de la canasta familiar tales como textiles, productos perecederos, manufacturas, bienes y servicios como el transporte de carga, entre otros. La fortaleza productiva, es la agricultura representada en la producción de papa, hortalizas y, en algunos sectores, la ganadería y producción de leche, todo esto principalmente afianzado en el intercambio comercial con el Ecuador a baja escala ya que no se cuenta con grandes empresas o industrias que hagan al Municipio más competitivo*”.

Lo anterior da cuenta de que la Ley de Fronteras no ha cumplido sus objetivos en lo que respecta al Municipio de Ipiales, debido a su inoperabilidad y por el aislamiento en el que se ha tenido a las regiones fronterizas, además de la falta de compromiso por parte del

²⁰⁵PEREIRA BONILLA, Diana Jimena. Directora de Política Sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo social. Respuesta derecho de petición de información. 11 de Noviembre de 2009.

Gobierno Nacional al no dotarla de reglamentaciones expeditas que promuevan su desarrollo efectivo y, lo más importante, por no fijar un presupuesto suficiente con el que se pueda dotar a la región de la infraestructura necesaria para convertirla en un polo de desarrollo no solo para sí misma sino también para el interior del país, para que de esta manera se pueda estructurar como una verdadera Zona de Integración Fronteriza, a la vanguardia de los procesos de integración liderados por diferentes bloques económicos a nivel mundial.

Hoy, desde la misma frontera se manifiestan las necesidades básicas insatisfechas lo cual da muestra clara de que hay un evidente rezago de las regiones de frontera en comparación con el resto del territorio nacional. El reto es acercar esos indicadores y esas necesidades evidentes de las regiones de frontera al promedio nacional.

En efecto, la ineficacia de la actual Ley de fronteras Ley 191 de 1995, ha sido ampliamente debatida, al punto de que es posible afirmar que hay un consenso sobre la necesidad de promover una reforma sustancial, que incluya un tratamiento integral del tema fronterizo desde la óptica del desarrollo, la soberanía social y la integración, más que de la seguridad y del concepto rígido de soberanía estatal. Igualmente, que tenga en cuenta la heterogeneidad existente entre las mismas zonas fronterizas y entre éstas y el resto del territorio nacional.

Actualmente se promueve en el Congreso el proyecto de Ley N° 165 de 2008 de la Cámara de Representantes, Por medio del cual se desarrollan los artículos 289 y 337 de la Constitución Política Nacional y se establece un régimen especial para los

Departamentos de Frontera. A este proyecto se le ha acumulado el Proyecto N° 166 de 2008 de la Cámara de Representantes, por medio de la cual se establece un régimen especial para las fronteras nacionales de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política. En la actualidad Los Proyectos cursan en la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

5. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

5.1 CONCLUSIONES

- a) La integración es una herramienta y una necesidad para la estructuración de un mejor desarrollo de las ventajas comparativas de las economías de los países a nivel internacional. Es una herramienta porque se constituye como un medio que permite generar el crecimiento de la economía y por ende satisfacer las necesidades de los pueblos, es una necesidad, debido a la actual tendencia mundial de globalización, no solo de la economía, sino también de otros aspectos fundamentales como la política.

- b) Debido a la falta de voluntad política y al antagonismo de los gobiernos de los Estados miembros del Grupo Subregional Andino, no se ha asumido el proceso de unificación como una herramienta para el desarrollo de los pueblos, por lo cual no se ha logrado conformar como un bloque económico fuerte, ni mucho menos se ha podido estructurar una identidad política internacional conjunta para enfrentar los designios de las instituciones y las potencias mundiales en materia económica y política.

- c) La integración no debe procurarse solamente desde los centros políticos, sino que debe propenderse por la integración regional, que es donde se da la interrelación física de los pueblos. La frontera es el punto de articulación de las economías nacionales y en la medida en que se genere desarrollo económico para estas, hay

beneficios no solo para la región, sino que su progreso se ve reflejado en el avance económico nacional, además de afianzar los procesos integracionistas.

- d)** La Comunidad Andina como un sujeto de derecho internacional y al erigirse como un bloque económico, se ha convertido en una instancia creadora de un nuevo derecho conocido como Derecho Comunitario, conformado por los tratados constitutivos del Grupo Subregional Andino y por el derecho derivado, caracterizado este último por las Decisiones de la Secretaría General de la CAN relacionadas en este trabajo; específicamente la Decisión 459 de 1999 y la Decisión 501 de 2001, donde se fijó la normatividad andina para el desarrollo regional y fronterizo en el marco de la integración comunitaria.

- e)** Desde el Acuerdo de Cartagena de 1969, se estableció la integración fronteriza como un mecanismo para promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros. Por su parte, el Gobierno colombiano a través de la Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional el desarrollo de las fronteras con los artículos 285, 289 y 337 *ibidem*, los cuales fueron reglamentados con la Ley 191 de 1995, más conocida como Ley de Fronteras.

- f)** La falta de gestión política tanto de los organismos supranacionales de la Comunidad Andina como del Gobierno colombiano, específicamente para promover el desarrollo eficaz de las zonas de frontera, se evidencia en la frontera colombo – ecuatoriana, debido a que desde 1969 se habló de zonas de integración fronteriza en el marco de la CAN, pero solo hasta 1991 se estipuló constitucionalmente en Colombia el

desarrollo fronterizo, esto se reglamento mediante la Ley 191 de 1995 en la cual solo se definió y estructuró las Zonas de Frontera, las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y las Zonas de Integración Fronteriza solo fueron adoptadas por parte de la Comunidad Andina en el año 1999 con la Decisión 459, la cual se reglamentó mediante la Decisión 501 de 2001. Efectivamente la ZIF entre Colombia y Ecuador se estructuró en el año 2003 mediante Nota Reversal DM/DDF 44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Nota Reversal 5467/02 GM/DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

- g)** El Municipio de Ipiales hoy en día no se encuentra fortalecido de manera efectiva como una Zona de Integración Fronteriza, a pesar de las disposiciones nacionales y supranacionales que enmarcan el desarrollo fronterizo y la integración, aún a pesar de su ubicación estratégica y sus bondades comerciales y agrícolas. Al Municipio a lo aquejan los eternos problemas de las fronteras, de ser espacios marginales, periférico y débilmente integrados a la economía nacional e internacional.

- h)** La Ley 191 de 1995 Ley de Fronteras, tan solo ha significado para el Municipio de Ipiales un factor comparativo palpable de desarrollo con respecto a los demás entes territoriales; por ejemplo el régimen especial en el precio de la gasolina, el cual sin duda fortalece otros aspectos en la región como el transporte y el costo de vida. Pero esto no es lo único que puede fortalecer a la frontera, hay otros factores como la infraestructura, la industria, el comercio y el posicionamiento del Municipio como un ente integrador con el Gobierno ecuatoriano.

- i) Por otra parte es lamentable que el Gobierno Nacional solamente disponga íntegramente de toda su maquinaria política y administrativa en momentos de crisis, cuando lo ideal es que se fortalezca la región con todas las medidas normativas, administrativas y políticas posibles precisamente para evitar inconvenientes supranacionales que no solo afectan al Gobierno, sino en gran medida a los habitantes de la región fronteriza que derivan su sustento del intercambio comercial.

- j) Aún después de todas las falencias para la estructuración de una efectiva Zona de Frontera, una Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo y una Zona de Integración Fronteriza, el Municipio de Ipiales se ha mantenido simplemente como ciudad fronteriza de paso, debido a la interdependencia de los pueblos y al hecho de dejar a un lado los problemas diplomáticos de los gobiernos centrales. Lo anterior debe significar para el Gobierno Nacional un compromiso de cara al fortalecimiento de la frontera colombo – ecuatoriana a través de regímenes normativos especiales que puedan hacerse efectivos en su integridad, para lo cual se requiere de un presupuesto considerable con el fin de que se genere desarrollo y progreso representativo no solo para la región, sino también para el Estado colombiano en general; se necesita fortalecer esta zona de frontera como un espacio competitivo a la vanguardia del mercado internacional. De igual manera, éste punto específico debe representar para la Comunidad Andina un mecanismo a fortalecer para consolidar desde las fronteras el avance del proceso integracionista y así evitar la reducción del bloque.

- k)** La maquinaria política de Estado Colombiano, en conjunto con todas las autoridades locales de las zonas de frontera deben trabajar en conjunto para sacar adelante la reforma del actual régimen de fronteras, pero este debe ser un trabajo riguroso donde se debe tener en cuenta la heterogeneidad de las regiones fronterizas, sus fortalezas y debilidades, además de concertar con el marco de la Comunidad Andina; de esto ha de resultar una estructura normativa eficaz para el fortalecimiento de las zonas de frontera, proyectado hacia la consolidación de la comunidad.

5.2 SUGERENCIA

Al ser La integración un mecanismo y una necesidad para el desarrollo de los pueblos, implica también un aspecto trascendental que es la voluntad de aunar esfuerzos para lograr un avance conjunto en materia económica; esta voluntad va ligada inescindiblemente al factor político como determinante no solo de los gobiernos, sino de estos procesos integracionistas.

Es claro que incursionar en un proceso de integración no es nada fácil, en el caso de la Comunidad Andina el factor de voluntad de unificación se dio en 1969 mediante el Acuerdo de Cartagena, de ahí en adelante no cabe duda de que la diversidad en la ideología política de los Estados miembros ha sido el mayor obstáculo para fortalecer el proceso de integración. Al respecto, Luis Carlos SÁCHICA en su obra Derecho Comunitario Andino hace una anotación muy pertinente y de vital importancia: *“La historia económica y política del siglo XXI será la historia de los bloques. Y si los países latinoamericanos no*

pueden salvar los obstáculos que hasta la fecha han impedido su integración, quedaríamos definitivamente a la zaga y a los designios de las superpotencias”.

Construir es una palabra sinónimo de integración, esta es una labor que se consolida poco a poco mediante el aporte y la voluntad unificadora de los sujetos involucrados, es por eso que en principio el Gobierno colombiano desde su jurisdicción debe propender por estructurar de manera meticulosa la reforma del actual régimen de fronteras, teniendo en cuenta el consenso actual sobre la necesidad de promover una reforma sustancial que incluya un tratamiento integral del tema fronterizo desde la óptica del desarrollo, la competitividad nacional frente a los mercados de los países vecinos, la globalización y el fortalecimiento de un creciente proceso integrador en el marco de la Comunidad Andina, más que desde la seguridad y del concepto rígido de soberanía estatal.

Las autoridades administrativas y políticas del Municipio de Ipiales deben establecer como una Política de Gobierno el desarrollo del Municipio no solo a nivel doméstico, sin que se quiera restar importancia a este aspecto, pero lo que se debe buscar es dar prioridad al factor competitivo que posee el ente territorial con respecto a otros puntos; se hace referencia al hecho de ser un Municipio de frontera, lo cual debe proyectarse hacia el fortalecimiento como una Unidad especial de Desarrollo Fronterizo y como una Zona de Integración Fronteriza. Teniendo en cuenta que *“la actividad comercial y productiva de Ipiales, esta representada en el comercio formal e informal de productos de la canasta familiar, textiles, productos perecederos, manufacturas, bienes y servicios como el transporte de carga entre otros. La fortaleza productiva, es la agricultura representada en la producción de papa y el sector de la ganadería y la producción de leche, todo esto*

*afianzado en el intercambio comercial con los vecinos ecuatorianos, pero a baja escala ya que no hay el asentamiento de grandes empresas o industrias que vuelvan la región más competitiva*²⁰⁶.

El actual proyecto de reforma a la Ley 191 de 1995 es trascendental para el desarrollo de las zonas de frontera. Dentro de la exposición de motivos del Proyecto N° 166 de 2008 de la Cámara de Representantes se ha consignado que: *“esta reforma debe tener en cuenta la heterogeneidad existente entre las mismas zonas fronterizas y entre éstas y el resto del territorio nacional”*.

Como dice el historiador nariñense: *“(…) Bienvenidos entonces los foros, convenios, aportes y comentarios que busquen el bienestar de [los] pobladores de la zona fronteriza, tema que viene de años atrás*²⁰⁷. Por eso es esencial el estudio sobre el desarrollo y la proyección en cuanto el fortalecimiento del Municipio como zona fronteriza, esto mediante el consenso que se debe dar con las autoridades de la Administración Municipal, Representantes de la región ante el Congreso. Fundamental sería dejar aun lado el concepto rígido de soberanía y hacer parte de este estudio también a las autoridades Administrativas del Municipio de Tulcán para realizar un análisis conjunto de aspectos generales sobre integración y cooperación, así como también la Cámara de Comercio del Municipio, Las Universidades, Académicos del Municipio, Líderes Políticos, los Representantes del Comercio, de las empresas, de los trabajadores, del sector agrícola y de los indígenas. Esto con el objetivo de identificar de manera integral las necesidades

²⁰⁶Compromiso por Ipiales. Carta dirigida al Presidente Álvaro Uribe Vélez. 3 de Septiembre de 2009.

²⁰⁷ANDRADE, Bernardo. Ipiales, región del futuro. En: Observatorio Fronterizo, Cámara de Comercio. Ipiales. No. 23; 11 de Diciembre de 2008; p.10.

específicas del Municipio, sus ventajas y el fortalecimiento de lo que se encuentra ya estructurado.

De acuerdo a todo lo anterior, compete no solo a la Comisión Segunda Constitucional Permanente hacer el estudio de la diversidad de las zonas de frontera, sus ventajas y desventajas; por compromiso social se sugiere que los debates sobre este importante asunto no solo se desarrollen en el centro de impulsión política, sino que hay que adentrarse en las zonas implicadas para tener un conocimiento mucho más amplio acerca de la realidad que afrontan las zonas de frontera.

Es por eso que la Administración Municipal de Ipiales junto a los parlamentarios de la región tienen la enorme responsabilidad de estar muy pendientes de los debates acerca de la reforma de la Ley 191 de 1995 y tomar la vocería para hacer resaltar la necesidad de estipular una norma que tenga en cuenta las diversas características de la región con respecto a otras localidades, propender por el establecimiento de un régimen económico mucho más amplio que no solo abarque los combustibles y el IVA, sino también que contemple planes efectivos de desarrollo de las ventajas comparativas del Municipio en cuanto a infraestructura y la explotación de sus bondades agrícolas mediante el fomento de la industria. Lo fundamental de esto es que el aporte económico que haga el Estado debe ser vasto para activar el potencial económico de la frontera y hacer atractiva la región para el sector privado a través de la inversión. Es necesario también el seguimiento constante que haga la Comunidad Andina para seguir encausando el proceso integracionista fortaleciendo la integración regional de forma diligente en cuanto a las disposiciones respectivas y a los proyectos enmarcados.

Todo depende de un profundo compromiso con la región y de una ardua labor de gestión ante las autoridades centrales, trabajando de la mano con la Gobernación de Nariño como intermediaria ante el Gobierno Nacional. Es esencial la veeduría que pueda ejercer la Administración del Municipio de Ipiales durante todo el proceso de consolidación de este Proyecto de reforma.

La integración implica un trabajo conjunto y mancomunado por parte de los diversos actores, pero, el Municipio de Ipiales a través de sus autoridades debe convertirse en protagonista del cambio, ya que sobre esta región se tiene contacto directo con el tercer mejor socio económico de Colombia teniendo como argumento los estudios realizados en su región y que justifican la modificación de la reglamentación de fronteras específicamente en esta zona, para poder realizar propuestas en pro del desarrollo de este territorio fronterizo. Se debe convocar también, a los representantes de la región ante el nivel central del Gobierno Nacional para buscar mayor participación e influencia. Igualmente se debe concertar desde la periferia y con el asesoramiento de autoridades de la Cancillería colombiana y la Comunidad Andina, aspectos sobre integración y cooperación para el efectivo estructuramiento de una Zona de Integración Fronteriza que fortalezca el proceso integracionista desde las fronteras. Es la hora del cambio, no se puede permitir que la nueva Ley de Fronteras se convierta en un nuevo canto a la bandera como la conocida Ley 191 de 1995, que desafortunadamente se quedó en letra muerta.

El Municipio de Ipiales no puede seguir sumido en el atraso a pesar de las ventajas comparativas que posee, es por eso que el Gobierno Municipal debe tomar la vocería en

esta coyuntura trascendental para el progreso y trabajar mediante la gestión política, del liderazgo y la capacidad propositiva ante el Gobierno Nacional, el cual tiene la potestad para hacer de las economías fronterizas un verdadero polo de desarrollo e intercambio comercial significativo. Esta reforma es de vital importancia para el país ya que esta en juego su política económica exterior e integracionista desde las fronteras; depende también de la Comunidad Andina debido a la obligación que esta tiene con respecto a fortalecer los lazos de integración entre los países miembros en procura de avanzar cada vez hacia la consolidación de una unificación más fuerte atenuando las diferencias políticas y resaltando las necesidades de los pueblos fronterizos y las ventajas de un mercado económico integrado con importante incidencia internacional en América Latina y el mundo.

BIBLIOGRAFIA

ARANGUREN NIÑO, Nadya. Régimen de fronteras. En: Observatorio Legislativo. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Bogotá D.C. Boletín 122.

CAICEDO PERDOMO, José Joaquín. La constitucionalidad del derecho de la integración. Bogotá, 1997.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Programa Local de Desarrollo e Integración Fronterizo Andino Colombo – Ecuatoriano 2006 – 2011.

LAMK VALENCIA, Mario Said. Ley de fronteras. Una vía para el desarrollo. Senado de la República de Colombia. 1995.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. Análisis de la Ley de Fronteras. Bogotá. s.f., s.n.

MONROY CABRA, Marco Gerardo. Derecho Internacional Público, Bogotá, 1995.

MONTENEGRO CORAL, Ricardo. Perspectivas de la Integración Fronteriza.

NARANJO MESA, Vladimiro. Formas de Estado y Sistemas de Gobierno. Bogotá. Temis, 2003.

OLIVEROS, Luis Alberto. Seminario subregional. Integración regional e integración física en la Comunidad Andina y sudamericana. Lima. 28 de Noviembre al 2 de Diciembre de 2005.

PEREZ LOPEZ, Jaime. Construyendo fronteras. Consejería Presidencial de Fronteras. Presidencia de la República de Colombia. s.f., s.n.

PICO MANTILLA, Galo. Derecho Andino. Segunda edición. Quito, 1992.

Revista virtual del Municipio de Ipiales. [CD-ROM] Ipiales, 2004 – 2007.

SACHICA, Luis Carlos. Introducción al Derecho Comunitario Andino. Bogotá. Temis. 1990.

Alcaldía Municipal de Ipiales. En: www.ipiales-narino.gov.co

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En: <http://www.aladi.org/>

Banco Interamericano de Desarrollo. En: <http://www.iadb.org/am/2010/index.cfm?lang=es>

Comunidad Andina. En: <http://www.comunidadandina.org/>

CONESA, Eduardo. El Concepto de Integración en América Latina. En: <http://www.uamerica.edu.co/investigacion/publicaciones/articulo/Elconceptodeintegracionenamericalatina.pdf>

Corporación Andina de Fomento. En: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17>

Diario Confirmado.net. Ecuador. En: www.confirmado.net

Diario el Colombiano. En: <http://www.elcolombiano.com/portada.asp>

Diario el Comercio. Ecuador. En: www.elcomercio.com

Diario el País. Cali. En: <http://www.elpais.com.co/paisonline/>

Diario del Sur. Pasto. En: <http://www.diariodelsur.com.co/>

Diario el Telégrafo. Ecuador. En: www.telegrafo.com.ec

Diario el Universo. Ecuador. En: <http://www.eluniverso.com/>

El Funcionalismo y los Procesos de Integración. En:
<http://www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml>

Integración Política. En: <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=357>

Los Condicionantes Externos en los Procesos de Integración Regional. En:
<http://www.caei.com.ar/es/programas/historia/09.pdf>

Mercado Común del Sur. En: <http://www.mercosur.org.uy/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. En:
<http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/espanol>

Revista Semana. Bogotá. En: <http://www.semana.com/>

SANCHEZ MIRALLES, Samantha. Interpretación del Derecho Comunitario. En:
<http://www.zur2.com/fp/22/samantha.htm>

Unión Europea. En: http://europa.eu/index_es.htm

VILLAMIZAR, Hernando. El Concepto de Integración en América Latina. En:
<http://www.uamerica.edu.co/investigacion/publicaciones/articulo/Elconceptodeintegracionenamericalatina.pdf>

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA DE 1991.

Decisión 459 del 25 de Mayo de 1999. Comunidad Andina

Decisión 501 del 22 de Junio de 2001. Gaceta de la Comunidad Andina N°. 680.

Decisión 502 del 22 de Junio de 2001. Gaceta de la Comunidad Andina N°. 680.

Decreto 1047 del 24 de Mayo de 1994. Diario Oficial N°. 41.373 del 31 de Mayo de 1994.

Decreto 1814 del 26 de Octubre de 1995. Diario Oficial N°. 42.064 del 26 de Octubre de 1995.

Ley 191 del 23 de Junio de 1995. Diario Oficial 41.903.

PICO MANTILLA, Galo. Código de la Comunidad Andina. Segunda edición. 2008. En: <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0036.pdf>

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-137 de Abril 9 de 1997.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 231 de Mayo 15 de 1997.

Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sentencia de Septiembre 1 de 1988.

Tribunal Andino de Justicia. Providencia del caso 10-IP-94, proceso interno N°. 177 de Abril 20 de 1995.

Tribunal Andino de Justicia. Providencia del caso 02-N-86, Proceso interno N°. 21 de Julio 15 de 1987.

Tribunal Andino de Justicia. Providencia del proceso 22-IP-98, proceso interno No. 3272 y 3274 del 25 de Noviembre de 1998

Tribunal Andino de Justicia. Providencia del proceso 02-N-86, No. 21 del 15 de Julio de 1987