



**UNIDAD 1**  
**DIDÁCTICA**

# DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIOS FRONTERIZOS

**UNIDAD 1**  
**DIDÁCTICA**

**PROBLEMAS POBLACIONALES**  
Autor: WILSON LADINO ORJUELA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

Vigilada MinEduación

**Facultad:** Pregrado

**Denominación del programa:** Administración Pública Territorial

**Nombre de la asignatura:** Problemas Poblacionales

**Modalidad<sup>1</sup>:** Virtual

**Tipo de asignatura<sup>2</sup>:** Teórico-Práctica

**Número de créditos<sup>3</sup>:** 1

**Horas de acompañamiento directo:** 16

**Horas de trabajo independiente:** 16

**Nombre del autor:** Wilson Ladino Orjuela

**Corrección de estilo:** Laura Novoa

**Diagramación:** José Porras Montero

**Asesoría Pedagógica y Control de calidad:** Equipo de Educación y Entornos Digitales - ESAP

**Fecha última versión:** agosto de 2017

**ISBN:** 978-958-652-540-4

---

<sup>1</sup> Presencial, distancia o virtual.

<sup>2</sup> Teórico-práctica o teórica.

<sup>3</sup> Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas de acompañamiento directo del docente y 36 horas de trabajo independiente, que involucra acompañamiento mediado y trabajo autónomo del estudiante (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).

## CONTENIDO

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	5
OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	6
JUSTIFICACIÓN .....	7
ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA– IDEOGRAMA.....	8
PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	9
UNIDAD DIDÁCTICA. LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL MUNICIPIO FRONTERIZO.....	10
RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	10
CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL MUNICIPIO FRONTERIZO .....	12
TEMA 1. COMPETENCIAS MUNICIPALES FRONTERIZAS SOBRE ASUNTOS POBLACIONALES.....	12
TEMA 2. DINÁMICAS MIGRATORIAS EN ZONAS DE FRONTERA INTERNACIONAL .....	15
TEMA 3. CAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS COLOMBIANOS PARA ATENDER LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS LOCALES.....	19
TEMA 4. LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS PAÍSES FRONTERIZOS PARA ATENDER LOS ASUNTOS MIGRATORIOS EN ZONAS DE FRONTERA INTERNACIONAL .....	24
TEMA 5. PERSPECTIVAS .....	29
ESTUDIO DE CASO.....	30
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR .....	31
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS .....	31
WEBGRAFÍA.....	32
GLOSARIO .....	34

## CONTENIDO

# UNIDAD 1 DIDÁCTICA

## TABLA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa Oficial de Colombia. Fronteras terrestres y marítimas .....	25
--	----



## CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

La sociedad colombiana ha desatendido lo que sucede en sus fronteras internacionales. Debido a esta constante histórica, la Asamblea Nacional Constituyente determinó otorgarles competencias especiales a las autoridades municipales ubicadas en zonas de frontera internacional para que atendieran los problemas que se presentaban en sus jurisdicciones mediante los artículos 285, 289 y 337.

A partir de 1995, con la expedición de la Ley 191 o “Ley de Fronteras”, los municipios fronterizos cuentan con competencias especiales para administrar los problemas poblacionales que se caracterizan por ser de diversa índole y magnitud, según los ámbitos fronterizos sobre los que centremos nuestra atención.

Como es de conocimiento general, el país tiene frontera territorial con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá. Son doce los departamentos en las fronteras internacionales del país (Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada).

En cada una de estas fronteras se observan diferentes dinámicas poblacionales, entre las que podemos destacar la movilización poblacional entre poblaciones próximas, manifestaciones culturales locales de frontera, dependiendo de la proximidad o distancia que los ámbitos fronterizos tengan respecto de los principales centros económicos, sociales y político-administrativos de los países vecinos.

Migraciones legales e ilegales se producen en las distintas fronteras internacionales del país y de acuerdo con la ley; es tarea de las autoridades locales controlar los problemas de la ilegalidad de los movimientos de los pobladores dentro de sus territorios.

Por otra parte, cerca de las fronteras terrestres internacionales colombianas residen comunidades indígenas que, en su mayoría, viven con patrones de polirresidencialidad en extensos territorios

geográficos, hecho que los lleva a desplazarse dentro y fuera del país, compartiendo con otras comunidades las zonas de frontera colombianas.

La problemática poblacional en las zonas de frontera se ve ampliada por la ilegalidad de actividades económicas, como el narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de información o tráfico de recursos genéticos. En muchas ocasiones las autoridades locales han expresado que no cuentan con los recursos y con la capacidad institucional para atender esta problemática poblacional.

Se hace necesario profundizar en el conocimiento de los instrumentos que la Constitución, la ley y los acuerdos internacionales ofrecen a las autoridades de los municipios fronterizos para atender la compleja problemática poblacional que hemos referido. Es necesario también el desarrollo de políticas públicas de población para las fronteras.

A lo largo de esta unidad, los estudiantes profundizarán en el conocimiento de los problemas poblacionales más característicos de las zonas de frontera internacional colombianas.

## OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Identificar las competencias municipales de las autoridades locales en el proceso de administración de problemas de migración poblacional en las zonas de frontera internacional colombiana, para analizar las principales dinámicas poblacionales en los municipios fronterizos a través de la clasificación de dichas dinámicas desde los diferentes instrumentos establecidos por las autoridades municipales.

## UNIDAD 1 DIDÁCTICA

## JUSTIFICACIÓN

La Ley 191 de 1995 otorga a las autoridades locales en zonas fronterizas las competencias para administrar la compleja problemática de las poblaciones y las migraciones en sus zonas de influencia.

Los movimientos poblacionales en las zonas de frontera internacional colombianas son diversos y se caracterizan por desbordar, en algunos casos, a las autoridades locales.

Se hace necesario que las autoridades locales, en coordinación con el nivel nacional de Estado y con sus homólogos de los países vecinos, desarrollen instrumentos para atender los diversos problemas poblacionales que se presentan en sus jurisdicciones.

En las zonas de frontera, las autoridades no se han apropiado plenamente de las competencias dadas por las normas vigentes y los acuerdos internacionales para atender las dinámicas poblacionales que se producen en sus jurisdicciones.

Los municipios fronterizos enfrentan legislaciones diversas existentes en los países vecinos.

## ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA- IDEOGRAMA

Competencias municipales  
fronterizas sobre asuntos  
poblacionales

Dinámicas migratorias en  
zonas de frontera  
internacional

Capacidad de los  
municipios fronterizos  
colombianos para atender  
las dinámicas migratorias  
locales

Legislación vigente en los  
países fronterizos para  
atender los asuntos  
migratorios en zonas de  
frontera internacional 14

Perspectivas

Brasil

Panamá

Venezuela

Ecuador

Perú

UNIDAD 1  
DIDÁCTICA



## PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Competencia general de la unidad didáctica	N° y nombre de la Unidad Didáctica	Estructura Temática
<p>Identifica las competencias municipales de las autoridades locales en el proceso de administración de problemas de migración poblacional en las zonas de frontera internacional colombiana, para analizar las principales dinámicas poblacionales en los municipios fronterizos a través de la clasificación de dichas dinámicas desde los diferentes instrumentos establecidos por las autoridades municipales.</p>	<p>Problemas Poblacionales</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Competencias municipales fronterizas sobre asuntos poblacionales</li> <li>2. Dinámicas migratorias en zonas de frontera internacional</li> <li>3. Capacidad de los municipios fronterizos colombianos para atender las dinámicas migratorias locales</li> <li>4. Legislación vigente en los países fronterizos para atender los asuntos migratorios en zonas de frontera internacional               <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1. Brasil</li> <li>4.2. Panamá</li> <li>4.3. Venezuela</li> <li>4.4. Ecuador</li> <li>4.5. Perú</li> </ol> </li> <li>5. Perspectivas</li> </ol>

UNIDAD 1  
DIDÁCTICA

## UNIDAD DIDÁCTICA. LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL MUNICIPIO FRONTERIZO

### RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

La nación colombiana históricamente fue orientada hacia la ocupación de la zona andina, distanciándose de las fronteras terrestres del país. El Estado-nación fue ciego a lo que sucedía en las zonas de frontera internacional, y estas áreas permanecieron como espacios territoriales vacíos.

Hasta los años ochenta del siglo XX no se empezó a desarrollar la que se puede considerar una política de Estado sobre las fronteras internacionales colombianas. Es con la expedición de la Constitución Política Colombiana de 1991 que se otorga mayor grado de autonomía a las entidades territoriales (departamentos y municipios), y se determina un monto de recursos para la atención de las necesidades básicas de la población en todo el territorio nacional.

Junto con esta autonomía y descentralización otorgada a las entidades territoriales, se aprueban competencias especiales a los municipios fronterizos para atender la compleja realidad social, económica, cultural y política de la frontera. No obstante, las autoridades locales no se han apropiado debidamente de las competencias dadas por la Constitución y la ley para la administración de los problemas de diversa índole que se presentan en sus territorios.

Los problemas internos de la sociedad colombiana (conflicto en las zonas más articuladas al mercado nacional, crecimiento económico y dinámicas exportadoras de ciertos sectores económicos colombianos, uso de las fronteras por parte de grupos ilegales para beneficio de sus actividades, etc.), han reclamado una mayor articulación entre las autoridades del Estado colombiano en sus diferentes niveles y especializaciones.

Colombia es miembro de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, instancia que ha aprobado decisiones que otorgan mayor capacidad de manejo a las autoridades locales de asuntos que afectan a sus comunidades y territorios. Los alcaldes de los municipios fronterizos pueden firmar convenios de cooperación con sus homólogos de países vecinos para atender las necesidades de la población residente en dichas jurisdicciones.

## CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL MUNICIPIO FRONTERIZO

### TEMA 1. COMPETENCIAS MUNICIPALES FRONTERIZAS SOBRE ASUNTOS POBLACIONALES



#### Importante

La Constitución Política Nacional en sus artículos 285, 289, 310 y 337 determina que los municipios ubicados en zonas de frontera internacional de Colombia tendrán un régimen especial para atender las realidades específicas que allí se viven. Mediante la Ley 191 de 1995 se reglamentaron estas competencias especiales otorgadas a las entidades territoriales.

Estas competencias autorizan a los alcaldes a realizar convenios con sus homólogos de los países vecinos para ofrecer servicios básicos a los habitantes de las zonas de frontera. Mediante la ley se determinó que el nivel central del Estado (ministerios, departamentos administrativos y organismos autónomos) aprobara políticas, programas y decisiones hacia las zonas de frontera que permitieran su desarrollo económico y social.

## TEMA 1. COMPETENCIAS MUNICIPALES FRONTERIZAS SOBRE ASUNTOS



### Para Saber más

Puede consultar la Ley 191 de 1995 en: [www.colombiainternacional.org/ Doc%20PDF/PV-Ley191.pdf](http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/PV-Ley191.pdf)

Asimismo, desde los años noventa, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), ha aprobado decisiones (podemos destacar la 459 y la 501) que buscan facilitar los procesos de integración en las fronteras internacionales de los países miembros.

Varios diagnósticos realizados por la ESAP (Vélez, 2006), (Ladino, et ál. 2007), en ámbitos diversos de las fronteras colombianas, señalan que el grado de conocimiento y usos de las competencias dadas a las autoridades locales fronterizas no es muy elevado, si se busca como indicador el número de convenios suscritos por los gobernantes municipales en los últimos diez años, o si se tiene en cuenta el número de reuniones entre equipos de gobiernos locales de los países vecinos.

En un trabajo reciente (Ladino, 2006) se adelantaron entrevistas a pobladores y autoridades locales del municipio de Puerto Carreño y del departamento del Vichada, y se encontró un alto grado de desconocimiento de las normas y la política nacional fronteriza vigente. Entre 1995 y 2006 no se había firmado un solo convenio. La interconexión eléctrica Puerto Páez-Puerto Carreño fue producto de negociaciones nacionales.





Para Saber más

Encontrará información ampliada sobre la Comunidad Andina de Naciones en  
[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

UNIDAD 1  
DIDÁCTICA

## TEMA 2. DINÁMICAS MIGRATORIAS EN ZONAS DE FRONTERA INTERNACIONAL



### Importante

Los procesos de ocupación del territorio en las zonas de frontera han sido diversos y de magnitudes distintas, según los períodos de la historia reciente y las articulaciones que se producen entre los principales centros económicos del país con los de los países vecinos.

Los municipios fronterizos colombianos presentan dinámicas poblacionales similares, guardando las proporciones, a las grandes tendencias que se observan en la demografía nacional: transición demográfica que ha llevado al predominio de las familias nucleares urbanas.

Por otra parte, el desplazamiento generado por el conflicto colombiano ha buscado, en parte, las líneas fronterizas internacionales de Colombia.

Asimismo, se da la presencia de comunidades indígenas polirresidenciales en las zonas de fronteras cuyos miembros se desplazan hacia los territorios a ambos lados de las líneas fronterizas colombianas, favorecidos por las legislaciones nacionales, tanto de Colombia como de los países vecinos.

## TEMA 2. DINÁMICAS MIGRATORIAS EN ZONAS DE FRONTERA INTERNACIONAL



### Para Saber más

El municipio de Cúcuta, con cerca de 745.000 habitantes, junto con el municipio de Pasto con 425.000 habitantes, son los municipios más dinámicos en las fronteras terrestres internacionales colombianas (DANE, 2005). Luego encontramos a Leticia con 69.000 habitantes, Arauca con 66.000 personas, Puerto Carreño con 15.000 habitantes aproximadamente, entre otros.

La gran extensión de las fronteras terrestres colombianas (Venezuela, 2.219 km; Brasil, 1.645 km; Perú, 1.626 km; Ecuador, 586 km y Panamá, 266 km En total 6.342 km) y la ausencia de controles efectivos por parte de las autoridades nacionales y locales, han convertido estas áreas del territorio nacional en destino favorito de grupos ilegales. Investigadores y expertos han expresado la urgencia de políticas públicas sobre población en las zonas de frontera internacional.

También se han producido movimientos económicos y sociales e impactos ambientales de diversa magnitud en las líneas de frontera internacional terrestre del país.

## TEMA 2. DINÁMICAS MIGRATORIAS EN ZONAS DE FRONTERA INTERNACIONAL



### Para Saber más

Para ampliar información acerca de los procesos migratorios en zonas de frontera puede consultar Pedraza, N. (2005). Género, desplazamiento y refugio. Frontera Colombia y Venezuela, en: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf)

Los territorios de fronteras internacionales colombianas se han visto afectados, según estudios de diferentes instituciones académicas y organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, por problemas de desplazamiento forzado intensificados por el conflicto interno colombiano que se desarrolla en diversas regiones. En muchos casos, estas movilizaciones forzadas superan la capacidad institucional de los municipios fronterizos, debilidad que se ve aumentada por la falta de conocimiento de las autoridades locales de sus competencias y por la desarticulación de la acción pública en las zonas de frontera.

## TEMA 2. DINÁMICAS MIGRATORIAS EN ZONAS DE FRONTERA INTERNACIONAL



### Para Saber más

Puede consultarse el plan estratégico 2003-2006 del Ministerio de Relaciones Exteriores, en:  
[www.lib. utexas.edu/benson/lagovdocs/colombia/federal/relacionesexteriores/ pns-2002-2006.doc](http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/colombia/federal/relacionesexteriores/pns-2002-2006.doc)

UNIDAD 1  
DIDÁCTICA



## TEMA 3. CAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS COLOMBIANOS PARA ATENDER LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS LOCALES



### Ideas Claves

Es común encontrar una baja presencia institucional estatal en las líneas de frontera internacional colombiana.

En razón del descuido secular histórico que el Estado central y la sociedad nacional en su conjunto mantuvieron sobre sus territorios fronterizos, es común encontrar una baja presencia institucional estatal en las líneas de frontera internacional colombiana.

Después de la decisión de aprobar la elección popular en 1986, y realizarse la primera elección de alcaldes en 1988, los municipios que a partir de entonces contarían, en un período fijo, con una mayor autonomía y descentralización hacia las entidades territoriales, han visto fortalecida su institucionalidad, si bien en unos casos con mayor intensidad que en otros.

## TEMA 3. CAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS COLOMBIANOS PARA ATENDER LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS LOCALES



### Importante

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se mantuvo la elección popular de alcaldes y se aprobó la autonomía de las entidades territoriales; también se entregó parte de la canasta de recursos de manera automática a los municipios colombianos.

Los municipios fronterizos colombianos, en su mayoría, presentan indicadores de calidad de vida por debajo de los promedios nacionales, según las cifras entregadas por el DANE y el Departamento Nacional de Planeación (DNP); no obstante, parecen haber aumentado los recursos asignados en los últimos años a estas entidades territoriales para atender las necesidades de sus pobladores.

Veamos una descripción general realizada en el año 2002:

Las regiones fronterizas han tenido un desarrollo inferior al del resto del país. La mejor manera para mostrar esta situación se expresa en la comparación de los indicadores sociales y económicos de las zonas fronterizas con los promedios nacionales, encontrándose en la mayoría de los casos, rezagos frente al resto del país:

- a) Según las proyecciones realizadas por el DANE, la población fronteriza para el año 2001 fue de 5,7 millones de habitantes, que representan el 13 por ciento del total nacional.
- b) En el período de 1998 a 2001 se asignaron recursos de inversión pública en las fronteras por un valor aproximado de \$5 billones, que representan el 8 por ciento del total nacional.

## TEMA 3. CAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS COLOMBIANOS PARA ATENDER LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS LOCALES

- c) Para el mismo período, las transferencias a los departamentos fronterizos ascendieron a \$6,5 billones, que representaron el 22,5 por ciento del total de transferencias<sup>4</sup>.
- d) En materia fiscal, del total de municipios fronterizos (64) el 56 por ciento presentan déficit<sup>5</sup>. A nivel nacional, del total de municipios del país que reportaron ejecuciones presupuestales (995) para el año 2000 al DNP, el 49 por ciento, (486), presentan déficit.
- e) El Producto Interno Bruto departamental fronterizo para el año 1997 representó el 10,8 por ciento del total nacional<sup>6</sup>. De esta manera, el PIB per cápita fronterizo es de \$2.3 millones al año, mientras que el nacional es de \$3 millones, aproximadamente.
- f) Según el Censo de 1993, el 27 por ciento de los hogares con miseria de todo el país se encuentran en la región fronteriza, al igual que el 24 por ciento de los hogares con NBI<sup>7</sup>.
- g) Para el año 2000, y de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano para Colombia, el IDH se encuentra en 0,76 y el promedio para los departamentos fronterizos está en 0,72; el índice de pobreza humana para Colombia se encuentra en 10,6 y el promedio departamental fronterizo está en 14,74; la esperanza de vida en Colombia está en 71,5 años, y para los departamentos fronterizos, en 70,1 años.
- h) En materia educativa, la tasa de analfabetismo para el año 2000 en el país fue del 8 por ciento, mientras que para los departamentos fronterizos osciló entre el 11,2 por ciento para Nariño y el 20 por ciento en Chocó. Para el mismo año, la tasa de cobertura neta en secundaria de los departamentos fronterizos se encontró entre el 44,7 por ciento para Chocó y el 72,1 por ciento para La Guajira, frente al nivel nacional que estaba en el 62,7 por ciento<sup>8</sup>.
- i) En el aspecto laboral, el desconocimiento de las características del mercado de trabajo –su demanda y oferta– en las zonas de fronteras y sus áreas de influencia, de la dinámica migratoria y de los niveles de empleo y subempleo de la población, no le han permitido al Estado diseñar políticas y programas para el tratamiento de la problemática

---

<sup>4</sup> DNP - DDT.

<sup>5</sup> Documentos Para el Desarrollo Territorial N° 42 “Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos”, DDT – DNP, julio de 2001.

<sup>6</sup> DANE, Cuentas regionales.

<sup>7</sup> El número de hogares con NBI en los departamentos fronterizos oscila entre el 32,36 por ciento para Boyacá, el 74,46 por ciento para Putumayo y el 100 por ciento para Vaupés y Guainía, frente a un promedio nacional del 30,53 por ciento, lo que indica los bajos niveles del NBI en frontera según el Censo de 1993.

<sup>8</sup> Boletín N° 29, Coyuntura Social Departamental, Sistema de Indicadores Socio Demográficos para Colombia, DNP, PNUD, julio 2001.

laboral en dichas zonas. Por esta razón, los estudios de mercado de trabajo en zonas de fronteras y sus áreas de influencia adquieren vital importancia como instrumento técnico.

- j) Estos indicadores muestran la necesidad de materializar a través de acciones concretas los instrumentos y objetivos plasmados en las normas vigentes. (Conpes 3115, 2002).

En las fronteras territoriales colombianas se reconocen varios ámbitos de importancia mayor, debido a las dinámicas poblacionales y a las actividades socioeconómicas, financieras, comerciales y políticas que se producen en sus jurisdicciones, entre ellas: Pasto, Cúcuta, Leticia, Arauca y Uribia. Los demás ámbitos se caracterizan por su marginalidad respecto de los procesos económicos nacionales: Puerto Carreño, Inírida, Mitú.

 Para Leer

Puede consultarse el documento “Conpes” 3155, en:  
[www.diplomaticos-colombia.org/admin/archivos/quienes/archivo\\_161.doc](http://www.diplomaticos-colombia.org/admin/archivos/quienes/archivo_161.doc)

La mayoría de los 35 municipios fronterizos (54 con influencia en las áreas fronterizas), de los 12 departamentos con límites internacionales, están clasificados en categorías 3.<sup>a</sup> a 6.<sup>a</sup>, lo que sugiere la institucionalidad que poseen, los recursos que administran y la capacidad operativa y de gobierno para actuar en las líneas de frontera internacional.

Estos municipios cuentan, en su mayoría, con actividades económicas de pancoger, lo que les impide un aumento sustantivo de los recursos propios que garanticen el fortalecimiento de la capacidad institucional local.

### TEMA 3. CAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS COLOMBIANOS PARA ATENDER LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS LOCALES

UNIDAD 1  
DIDÁCTICA

Su grado de dependencia de los recursos del sistema general de participaciones es elevado, y es asignado por la Constitución a las entidades territoriales municipales.

Según los estudios elaborados en los últimos años, es necesario seguir fortaleciendo la capacidad de acción de los departamentos y municipios de las zonas de frontera.

### **TEMA 3. CAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS COLOMBIANOS PARA ATENDER LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS LOCALES**

UNIDAD **1**  
DIDÁCTICA



## TEMA 4. LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS PAÍSES FRONTERIZOS PARA ATENDER LOS ASUNTOS MIGRATORIOS EN ZONAS DE FRONTERA INTERNACIONAL

La legislación de los países vecinos es diversa. Se considera, según los estudios elaborados hasta la fecha, que Brasil es el Estado-nación con una legislación que otorga más autonomía a las entidades locales fronterizas para la gestión de sus asuntos, además de la colombiana. Así mismo, el nivel central del Estado federado brasileño tiene una política de control de sus fronteras terrestres internacionales.

### 4.1. BRASIL

---

En la Constitución Política Brasileña aprobada en 1988, se dedica el artículo 20, del capítulo 2 a la frontera internacional del país. El concepto utilizado es “faja fronteriza”, que es una sección a lo largo de la frontera terrestre internacional de aproximadamente 150 kilómetros de ancho, de control directo por la Unión Federal.

La política brasileña ha sido la encargada de asegurar el control de sus extensas y complejas fronteras internacionales, mediante la conformación de poblados que se respaldan con presencia de instituciones civiles y militares (ejército, fuerzas navales, aéreas).

### 4.2. PANAMÁ

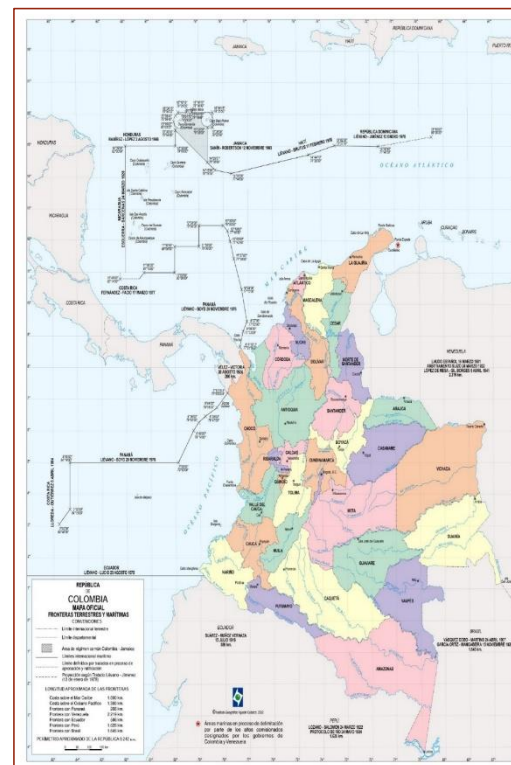
---

La República de Panamá ha tenido una perspectiva de la frontera ligada con la seguridad militar, el control efectivo de la línea y el territorio fronterizo, mediante la fortificación de los puestos fronterizos que asegurara el control y la soberanía, disuadiendo las incursiones de la guerrilla y los paramilitares, el tráfico de indocumentados, drogas y armas.

Debido a la inversión extranjera directa que ha llegado desde Colombia, se indica que se debe promover el desarrollo de programas de cooperación en el ámbito fronterizo, aduanero y de migración, que busquen la estabilidad social y económica y detengan las tendencias de los desplazados que huyen hacia nuestra frontera en busca de oportunidades.

## TEMA 4. LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS PAÍSES FRONTERIZOS PARA ATENDER LOS ASUNTOS MIGRATORIOS EN ZONAS DE FRONTERA

Figura 1. Mapa Oficial de Colombia. Fronteras terrestres y marítimas



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (sf).

## UNIDAD 1 DIDÁCTICA

Algunos expertos y académicos han indicado que la administración del país requiere el enfoque integral para desarrollar y potenciar las capacidades de los panameños que habitan esas zonas, fortaleciendo la presencia oficial de las instituciones del Estado para integrarlas productivamente al desarrollo social y económico del país.

En esta dirección, dicen los expertos, “una política de interrelación con los países vecinos contribuirá a consolidar la posición de Panamá, logrando la articulación de los procesos de complementación económica, de integración física, energética y comercial que experimentan tanto Centroamérica como Colombia, es decir, convirtiendo al país en un centro del equilibrio regional y vecinal”.

#### 4.3. VENEZUELA

---

La política sobre las fronteras terrestres venezolanas ha estado determinada por el Consejo Nacional de Fronteras, organismo creado en el año 1970 y relanzado en 1994, instancia que ha establecido, en concordancia con acuerdos internacionales, una política de articulación urbana en las zonas de frontera. También la Comisión Presidencial Coordinadora del Plan de Desarrollo sustentable del Sur, PRODESUR, fue encargada de participar en la definición de la política para el control de las fronteras en el sur del país.

Después de la expedición de la Constitución Bolivariana de Venezuela, se establecen parámetros que buscan una “acción integral de control sobre las zonas de frontera internacional”. Se está a la espera de una ley de Fronteras y del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

#### 4.4. ECUADOR

---

La política ecuatoriana sobre las fronteras terrestres internacionales se caracteriza por el propósito de garantizar la soberanía sobre sus territorios.

## TEMA 4. LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS PAÍSES FRONTERIZOS PARA ATENDER LOS ASUNTOS MIGRATORIOS EN ZONAS DE FRONTERA INTERNACIONAL

UNIDAD 1  
DIDÁCTICA

No obstante, se reconoce que, a lo largo de los 586 kilómetros de límite internacional entre Ecuador y Colombia, se presentan múltiples problemas no atendidos por los dos gobiernos centrales: en la línea fronteriza entre Colombia y Ecuador se expresan activamente muchos de los temas relacionados con el problema de las drogas que afecta a los países andinos, y sus particularidades colombianas: cultivos ilícitos de coca y amapola, fumigación de estos cultivos, procesamiento de droga y narcotráfico.

Según las informaciones de prensa, la calidad y cantidad de los problemas que envuelven esta zona fronteriza superan la capacidad de control de las administraciones de Bogotá y Quito.

## TEMA 4. LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS PAÍSES FRONTERIZOS PARA ATENDER LOS ASUNTOS MIGRATORIOS EN ZONAS DE FRONTERA INTERNACIONAL



### Sabías que?

Cerca del 20 por ciento de las drogas ilícitas de Colombia se trafican por Ecuador.

#### 4.5. PERÚ

La política de la República del Perú en relación con sus fronteras, como la de los demás países, es la de asegurar el control del territorio. Sin embargo, en la práctica la capacidad operativa para controlar los fenómenos fronterizos se ve limitada por los recursos que le otorga al Estado la economía peruana.

Sobre la necesidad de controlar el territorio nacional por parte de las instituciones del Estado peruano, veamos las palabras del presidente Alan García:

Es verdad, peruanas y peruanos, que nuestra patria se encontraba en situación de indefensión e inferioridad por la falta de atención que en períodos anteriores permitió el deterioro de su material militar. Ahora trabajamos para consolidar un núcleo básico eficaz con capacidad de respuesta y de vigilancia y control de todo el territorio, que se ejecuta ya y se concluirá en cuatro años, por un monto de 653 millones de dólares. Se ha incorporado la fragata misilera Quiñónez, se inauguró el hangar Callao de mantenimiento de los aviones de la fuerza aérea y se comienza la adquisición de los equipos para devolver operatividad a nuestras naves, aeronaves y recursos militares. (García Pérez, 2007).



## Para Saber más

Le recomendamos que, para ampliar la información sobre la problemática existente en la zona fronteriza Colombia - Ecuador, consulte Carrión, F. (2006). En la frontera de la vida: La violencia en el límite. Disponible en: [http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad\\_segura10.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad_segura10.pdf)



## TEMA 5. PERSPECTIVAS

La complejidad y diversidad de procesos poblacionales en las zonas terrestres de frontera internacional, como hemos visto, requieren que se continúe trabajando con políticas específicas de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales fronterizas.

Como señalan el documento Conpes 3155 y los diagnósticos realizados posteriormente, se debe buscar el control de los procesos migratorios que se producen en las fronteras terrestres colombianas.

Las autoridades locales (alcaldes y gobernadores) deben apersonarse en los procesos poblacionales que se producen en sus territorios y, con base a las facultades otorgadas por la ley y los acuerdos internacionales mediante convenios con los homólogos de los países vecinos, asumir la orientación del poblamiento fronterizo. Se hace necesario que las entidades territoriales (municipios y departamentos) diseñen y ejecuten políticas públicas locales sobre poblaciones (campesinos, migrantes, indígenas, afrocolombianos, etc.).

Deberá continuarse en la tarea de capacitación de la población fronteriza en relación con las normas vigentes que les permiten desarrollar procesos de integración con sus vecinos de los países con los que se comparte frontera. Esta actividad de capacitación puede realizarse por grupos de población en las zonas de frontera internacional: niños, jóvenes, adultos, profesores, comerciantes, empresarios, funcionarios, etc.

## ESTUDIO DE CASO

En las fronteras internacionales colombianas existen municipios con diversas condiciones en razón de su población, geografía, actividades económicas, comercio internacional, etc. Por ejemplo, tenemos los municipios de Pasto en Nariño, Leticia en Amazonas, Cúcuta en Norte de Santander o Puerto Carreño en el Vichada. La legislación colombiana les da facultades a las autoridades locales para establecer convenios con los municipios de los países vecinos. A un municipio ubicado en la frontera internacional colombiana llega un grupo de personas con la intención de cruzar la línea fronteriza y ubicarse en territorio del vecino país. En el grupo hay niños, ancianos, adultos, mujeres y hombres.

### Cuestiones para reflexionar

- ¿Qué debe hacer el alcalde de dicho municipio?
- ¿Cómo aplicar el contenido de la Ley 191 de 1995 o “Ley de Fronteras” a este caso?
- ¿Cómo abordar este hecho según las Decisiones 459, 501 de la Comunidad Andina de Naciones, de la que forma parte Colombia?
- ¿Qué conoce de la mencionada ley o de las decisiones de la CAN? ¿Había oído hablar sobre la CAN?
- ¿Qué política nacional de fronteras se determina en el documento Conpes 3155?
- ¿Qué conocimientos tiene sobre este documento de política nacional? ¿Y acerca de su ejecución en los últimos años?
- En las zonas de fronteras internacionales colombianas hay poblaciones que mantienen intercambios permanentes y de larga tradición. ¿Qué fenómenos de poblamiento en las zonas de frontera conoce y cómo se han estudiado?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

#### ***Guerra y diáspora***

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). 2001. en Boletín Codhes informa, núm. 39. Bogotá: Codhes. Disponible en: [www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=38&Itemid=50](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=38&Itemid=50)

Estudio realizado en el año 2001, en el que se describen los efectos de la guerra sobre las poblaciones en las zonas de frontera colombianas. Es un texto panorámico sobre el conflicto en las fronteras colombianas. A pesar del año de elaboración sigue siendo vigente.

#### ***Género, desplazamiento y refugio. Frontera Colombia y Venezuela***

Nubia Pedraza Palacios. 2005. Bogotá, Colombia: UNIFEM. Disponible en: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf)

Es el informe de una investigación sobre el desplazamiento de población por la violencia colombiana, especialmente en la zona norte de la frontera. El documento presenta los resultados de las entrevistas realizadas a mujeres de la frontera en condición de desplazadas por la violencia. Elabora una tipología de las mujeres desplazadas. Es un documento actual.

#### ***Factores estratégicos para el desarrollo territorial de la zona de frontera colombo panameña en la perspectiva de la gestión pública local***

Ramiro Vélez., Córdoba., Valencia., y Montero. 2006. Medellín, Colombia: ESAP.

Este documento es el informe final de un estudio realizado por el grupo de investigación de la Territorial Antioquia-Chocó de la ESAP sobre la frontera colombo-panameña en el año 2005. Se presenta una descripción del proceso de apropiación del territorio por parte de las comunidades asentadas en la frontera colombo-

panameña, el impacto del conflicto y el narcotráfico en esta zona del territorio nacional. Es un diagnóstico actual.

***Apropiación de instrumentos fronterizos por parte de actores locales. El caso del municipio de Puerto Carreño en el departamento del Vichada***

Wilson Ladino., y Pedro Duarte. 2007. Manuscrito sin publicación, p. 93.

El documento es el informe final de un proyecto de investigación realizado con el apoyo de la ESAP sobre el conocimiento que los pobladores y autoridades locales tenían de las normas vigentes sobre las fronteras terrestres colombianas.

## WEBGRAFÍA

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Disponible en: [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

Comunidad Andina de Naciones (CAN). Disponible en:

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

— (1999). Decisión 459. Esta decisión se refiere a las zonas de integración fronteriza de los países de la Comunidad Andina de Naciones. En el articulado del texto se describen los aspectos diversos que involucran las zonas de integración y el propósito de la integración de los territorios vecinos de los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones. Disponible en:

[http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c\\_Newdocs.asp?GruDoc=07](http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=07)

— (2001). Decisión 501. Esta Decisión desarrolla lo establecido en la Decisión 459 sobre Zonas de Integración Fronteriza de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

Disponible en: <http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/cNewdocs.asp?GruDoc=07>

Congreso de Colombia (1995). Ley 191 de 23 de junio, por la cual se expiden normas sobre las Zonas de Frontera.

Disponible en:

[www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/PV-Ley191.pdf](http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/PV-Ley191.pdf)

Decreto 569 DE 2001, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo. El documento es el texto del decreto que formó la Comisión Intersectorial prevista en la Ley 191 de 1995. Luego, con las reformas del Estado en Colombia y con el argumento de la reducción del gasto público se produjo la desintegración de dicha comisión. Disponible en:

[www.cancilleria.gov.co/WebContentManager/Repositorys/site0/decreto\\_2001\\_0569.doc](http://www.cancilleria.gov.co/WebContentManager/Repositorys/site0/decreto_2001_0569.doc)

Departamento Nacional de Planeación (2002). Documento Conpes 3155. Bogotá D.C. El documento tiene un diagnóstico y justificación de la política que aprueba el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, para las zonas de frontera en el año 2002. Tiene la importancia de ser un documento de política pública vigente desde esa fecha. Disponible en:

[www.diplomaticos-colombia.org/admin/archivos/quienes/archivo\\_161.doc](http://www.diplomaticos-colombia.org/admin/archivos/quienes/archivo_161.doc)

García Pérez, A. (2007) Discurso del Presidente constitucional de la República. Disponible en:

[www.presidencia.gob.pe/contenido1.asp?codigopubs=7270](http://www.presidencia.gob.pe/contenido1.asp?codigopubs=7270)

República de Colombia (1991). Constitución Política Colombiana. Es el texto completo de la Constitución Política colombiana con las reformas aprobadas hasta el año 2005. Disponible en:

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>.



## GLOSARIO

**Competencias municipales fronterizas:** Se denomina así a las facultades especiales que tienen las autoridades locales para promover la integración fronteriza en sus jurisdicciones, a partir de la Ley 191 de 1995.

**Comunidad Andina de Naciones:** Es una organización creada por Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú en 1996, por la cual estos países comparten la geografía andina al norte de América del Sur. Su propósito es estimular y apoyar la formación futura de un mercado común entre sus miembros.

**Desplazamiento forzado:** Es un fenómeno social que se caracteriza por la movilización de las personas de su lugar de residencia, en razón del ejercicio de la violencia física o psicológica que ejercen fuerzas legales o ilegales.

**Frontera internacional:** Se denomina así a los límites formales establecidos por los Estados nacionales y reconocidos por los mismos Estados y los tribunales internacionales.

**Polirresidencialidad:** Es el fenómeno social producido por personas o grupos humanos que se desplazan por un determinado territorio, estableciendo lugares de residencia temporales según sus necesidades y costumbres. Algunas comunidades indígenas de la Orinoquia y la Amazonia colombiana son polirresidenciales y se desplazan en extensos territorios de varios países vecinos.