

CIRCULAR 5538 DE 2021

(mayo 10)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

PARA: NANCY BENITEZ PAEZ  
Directora de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza  
DE: JOSE VICENTE CIFUENTES SALAZAR  
Jefe Oficina Asesora Jurídica Interna  
ASUNTO: Vigencia del Decreto [1030](#) de 2014

Respetada Embajadora:

De manera atenta procedo a dar respuesta a su solicitud de concepto respecto de la vigencia del Decreto [1030](#) de 2014, elevado mediante memorando I-DDIF-21- 005292 del 5 de mayo de 2021.

Suscita la consulta, bajo el entendido que el Decreto [1030](#) de 2014, creó la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, comisión que bajo su consideración es una “herramienta para el seguimiento de las acciones consignadas en el Conpes 3805 y éste fue finalizado en el 2018, por lo que varias de las funciones lideradas por este Ministerio parecen haber perdido vigencia a la hora de su aplicación. Especialmente, porque el Conpes, establecía compromisos presupuestales para adelantar diversas gestiones, con los cuales ahora no se cuenta.”

Bajo esta afirmación y a fin de dar respuesta a su consulta, se precisa lo siguiente:

1. Alcance del documento CONPES [3805](#) de 2014 relativo a la creación de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza mediante Decreto [1030](#) de 2014.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), creado mediante Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.<sup>[1]</sup>

Dentro de estos documentos Conpes se encuentra que el No. [3805](#) de 2014, denominado “Prosperidad Para Las Fronteras de Colombia”, el cual contiene las bases y herramientas para la implementación de una política pública en materia fronteriza, dentro de las cuales, se tiene la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, cuyo objeto es, ser la instancia de coordinación, priorización y decisión de las políticas públicas territoriales, sectoriales y poblacionales para la convergencia nacional y el desarrollo fronterizo.

Por ello, debe tenerse en cuenta que el documento Conpes [3805](#), plantea como herramienta para la materialización de estas políticas públicas, que la instancia de coordinación, priorización y decisión de las políticas públicas territoriales, sectoriales y poblacionales para la convergencia nacional y el desarrollo fronterizo sea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, institucionalidad que se crea en virtud de lo dispuesto en el artículo [45](#) de

la Ley 489 de 1998, que indica:

“El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.

Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.”

Por tanto, la creación de estas comisiones tiene origen y fundamento en la citada norma, razón por la cual no puede afirmarse que “la institucionalidad allí creada emanó del Conpes [3805](#) de 2014”, tal y como lo indican en el memorando mediante el cual solicitan concepto.

Ahora bien, siendo el Gobierno Nacional quien tiene la potestad de crear estas comisiones, su creación se materializa a través de Decretos, recuérdese que “los decretos son actos administrativos promulgados por el poder ejecutivo con contenido normativo reglamentario sin necesidad de ser sometida al órgano legislativo”<sup>[2]</sup>. En este sentido, respetando el principio de jerarquía de las normas, los documentos Conpes, no pueden crear comisiones intersectoriales, así mismo, tampoco puede derogarlas, por tanto, ese documento no resto efectos a esta Comisión.

Así las cosas, derogaría el actual Decreto [1030](#) de 2014 una norma de igual o superior rango jerárquico, esto es, una ley o decreto; lo que a la fecha no ha sucedido, en consecuencia, esta norma actualmente tiene plenos efectos.

Este Decreto solo ha sido objeto de una modificación en el párrafo 3o del artículo [2o](#), contenida en Decreto 2400 de 2015.

Para mayor claridad a manera de ejemplo, el anterior Decreto [569](#) de 2001, que regulo en ese entonces, la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronteriza, fue derogado por el artículo [8](#) del mencionado Decreto 1030 de 2014, solo así, el Decreto [569](#) de 2001 perdió plenos efectos.

Ahora bien, la presente consulta está encaminada a determinar la vigencia del Decreto [1030](#) de 2014, para todos los efectos entiéndase vigencia en materia normativa, conforme lo expone la Honorable Corte Constitucional, así:

“La “vigencia” se halla íntimamente ligada a la noción de “eficacia jurídica”, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro ordenamiento es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con las normas generales sobre el particular. El verbo “regir” es utilizado por las normas para hacer referencia a su vigencia, entendida en este sentido.” <sup>[3]</sup>

Bajo este entendido, se encuentra que el artículo [8](#) del Decreto 1030 de 2014, Vigencia y derogatorias, expone que:

“Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga el Decreto número [569](#) de 2001 y las demás disposiciones que le sean contrarias.”

Por tanto, la vigencia de este Decreto rigió a partir de su publicación, y no tiene termino que limite sus efectos.

Es de anotar, que de la lectura del Decreto [1030](#) de 2014, tanto en sus considerandos, como en su decreto final, no se evidencia que la validez, efectos jurídicos y vigencia, este ligado a la duración o vigencia del documento CONPES [3805](#) de 2014, lo cual tiene coherencia con la anteriormente expuesto, en el sentido que NO fue el documento CONPES, quien creó esta comisión, solo determinó que sería una herramienta para materializar las políticas públicas allí contenidas.

Incluso, se evidencia que la motivación en la creación de la Comisión Intersectorial obedece a factores que van más allá, de las políticas públicas desarrolladas en el documento CONPES [3805](#) de 2014, puesto que los considerandos del Decreto objeto de concepto, indica:

“(…)Que el artículo [337](#) de la Constitución Política de Colombia dispone que la ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo;

Que la Ley [191](#) de 1995, “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”, las define como: “Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo”;

Que es necesario articular y armonizar las acciones de las entidades del Estado en orden a promover y orientar la integración y el desarrollo fronterizo mediante la creación de un conjunto de instancias de coordinación y articulación sectorial, logrando con esto la coordinación del sector público, privado, la academia, la sociedad civil, entre otros (…)

En conclusión, la creación, desarrollo, ejecución y termino de duración de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, denota que es independiente al mencionado documento Conpes [3805](#) de 2014.

2. Estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto [869](#) de 2016) en relación con la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza creada en el Decreto [1030](#) de 2014.

El numeral 14 del artículo [11](#) del Decreto 869 de 2016, indica:

“ARTÍCULO [11](#). DIRECCIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA. Son funciones de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, las siguientes:

(…) 14. Apoyar al Ministro en el cumplimiento de las funciones asignadas al Ministerio en la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, en coordinación con las dependencias competentes en la materia.”

La Comisión Intersectorial, no es una figura nueva y ha venido funcionando, incluso con anterioridad a que se modificara la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 2016, con la comisión creada mediante Decreto [569](#) de 2001, el cual fue derogado mediante Decreto [1030](#) de 2014, que creó y desarrolló, si así quiere llamarse, la actual Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Bajo ese entendido, no se encuentra que exista una incongruencia o conflicto respecto a la estructura y funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, relacionada con el hecho que el documento CONPES haya finalizado en el año 2018, ya que la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, es un ente totalmente independiente que solo es una herramienta para el cumplimiento de las políticas públicas y así mismo, el numeral 14 del artículo [11](#) del Decreto 869 de 2016, no se creó particularmente por la Comisión Intersectorial creada en el Decreto [1030](#) de 2014.

Esto implica que hasta que no se derogue la Comisión mediante Decreto o Ley, la función contenida en el numeral 14 del artículo [11](#) del Decreto 869 de 2016 debe seguir ejecutándose con los recursos y lineamientos disponibles.

Relativo a los compromisos presupuestales para adelantar diversas gestiones de la Comisión Intersectorial, que conforme lo indican, a la fecha no se cuentan con ellos, ante la finalización del documento CONPES [3805](#) de 2014; se considera prudente se eleve concepto dirigido al Departamento Nacional de Planeación, a fin de tener claridad respecto a la vigencia del documento Conpes mencionado, y el desarrollo de temas presupuestales, necesarios para desarrollar los objetivos y compromisos adquiridos y que aún se encuentran vigentes, al menos en lo relativo a los objetivos a cargo del Ministerio que debe desarrollar la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.

#### CONCLUSIÓN.

La creación mediante Decreto [1030](#) de 2014, de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, no tiene origen y es independiente a lo expuesto en el documento CONPES [3805](#) de 2014, su origen data en las facultades contenidas en el artículo [45](#) de la ley 489 de 1998.

La Comisión Intersectorial, se plantea en el Documento Conpes como una herramienta para dar cumplimiento a las políticas públicas allí desarrolladas, más sin embargo este documento no tiene la vocación de crear, modificar o extinguir esta Comisión.

Bajo lo anteriormente expuesto, a juicio de la Oficina Asesora Jurídica Interna, el Decreto [1030](#) de 2014 que crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, continua vigente y tiene plenos efectos jurídicos, lo que implica que los compromisos del Ministerio de Relaciones Exteriores, relativos a la integración de la Comisión, deben cumplirse.

#### ALCANCE DEL CONCEPTO:

En virtud de ser la Oficina Asesora Jurídica Interna una dependencia asesora - artículo [22](#) del decreto 869 de 2016 (estructura del ministerio de Relaciones Exteriores)- los conceptos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, de acuerdo con el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

Atentamente,

JOSE VICENTE CIFUENTES SALAZAR

Jefe Oficina Asesora Jurídica Interna

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>.

1. <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

2. <https://normativa.archivogeneral.gov.co/inicio/decretos/>

3. Corte Constitucional. Sentencia C-873/03.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

