**Bogotá D.C., 09 de agosto de 2017**

**Doctor**

**CARLOS ARTURO CORREA MOJICA**

**Presidente Comisión Primera**

**Cámara de Representantes**

**Ciudad**

**REF: informe de ponencia para primer debate en primera vuelta del proyecto de acto legislativo no. 041 de 2017 – cámara**

**Señor Presidente,**

**De acuerdo al encargo impartido por usted, se procede dentro del término indicado a presentar a consideración de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate correspondiente al proyecto de acto legislativo 041 de 2017** *“Por el cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento de los Departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés”****.***

**Este proyecto de reforma constitucional es de iniciativa parlamentaria y cuenta con el número mínimo de apoyos exigidos para que pueda surtir su trámite; adicionalmente se cumplió con el requisito de publicación que se requiere para que pueda comenzar sus debates.**

**CONTENIDO**

**I. Antecedentes**

**II. Trámite legislativo**

**III. Objeto del proyecto**

**IV. Contenido del proyecto**

**V. Consideraciones del ponente**

**VI. Proposición**

1. **ANTECEDENTES**

El presente proyecto de Acto Legislativo fue radicado ante la Secretaria General de la Cámara de Representantes por los congresistas Norbey Marulanda Muñoz, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Olga Lucia Velásquez, Eduar Luis Benjumea, Leopoldo Suarez Melo, Ángelo Villamil Benavides, Luciano Grisales Londoño, Silvio José Carrasquilla y otros Honorables Representantes.

1. **TRÁMITE LEGISLATIVO**

El proyecto en consideración fue radicado el día 26 de Julio y publicado en la Gaceta del Congreso N° 620 del 2017. Para dar inicio al primer debate del proyecto en Comisión Primera de la Cámara de Representantes fui designado para rendir el informe de ponencia

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del Congreso de la República tiene como propósito fundamental crear un régimen especial para los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, en virtud que son territorios con dificultades de acceso, zonas no carreteables, baja densidad poblacional y con unas circunstancias socioeconómicas particulares.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto de acto legislativo pretende crear un régimen especial que proteja en forma integral a los habitantes de los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés, considerando que son territorios con dificultades de acceso, comunicación, transporte, empleo, zonas no carreteables, baja densidad poblacional y circunstancias socioeconómicas particulares.

Para ello, propone adicionar un artículo a la Constitución política que reglamente el asunto en mención, en otras palabras, crea el artículo 310A, explicando el propósito del régimen especial, las materias que aborda, la proyección de los ingresos recaudados y su reglamentación. Adicionalmente, tiene un segundo artículo, en el cual se establece la vigencia y derogatorias del mismo.

En la primera parte del proyecto, se exponen los antecedentes resaltando que han existido cuatro iniciativas que persiguen el mismo espíritu pues coinciden en la necesidad de crear un sistema normativo especial para los departamentos ubicados en zona de frontera que comparten unas características sociodemográficas en particular.

En el documento se explica la suficiencia de competencias por parte del legislador para darle tramite a esta propuesta, en el sentido en que la Constitucion Politica ordena la materialización del Estado social de derecho a través de normas que garanticen la prestación de servicios a toda la población. No obstante, las entidades territoriales objeto de este proyecto no cuentan con la asistencia del Estado en distintos sectores. A partir de esta apreciación, la Corte ha sostenido que el legislador debe propender -en ejercicio de su competencia- por:

Es claro que el Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia normativa, y en aras de lograr una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de la función pública, está legitimado para fijar mecanismos jurídicos que tiendan a impedir cualquier aplazamiento o demora en la realización material de los fines y objetivos sociales. (Corte Constitucional, C-431 de 2000).

La necesidad de poner en práctica la aplicación de esta premisa, conlleva al legislador a tramitar esta iniciativa con el fin de garantizar la prestación de ciertos servicios a través de un régimen especial.

De otra parte, en el proyecto se argumentan las razones que motivaron a los congresistas para delimitar esta circunscripción especial, entendiendo que los tres departamentos comparten el desafortunado panorama con relación a sus indicadores socio demográficos y de orden económico, por tal razón los autores realizan una breve caracterización con los principales datos para exponer el perfil de estas entidades territoriales, conocer las características de su población e identificar los problemas más relevantes, así como sus factores asociados. Este repaso pone en evidencia las desigualdades que se presentan por razones de sexo, edad, raza, distribución geográfica, acceso, uso y calidad de los servicios.

A partir de esta revisión, se exponen los siguientes indicadores:

1. **Índice de Pobreza Multidimensional:** Dentro del grupo de los diez departamentos con mayor IPM se encuentran Putumayo, Caquetá, Amazonas, Vaupés, Guainía y Guaviare (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE-, 2005)**.**
2. **Índice de necesidades básicas insatisfechas:** Dentro del grupo de los diez departamentos con mayores índices de NBI se encuentran Guainía, Vaupés, Amazonas y San Andrés (DANE, 2012) dejando claro que no se alcanza el umbral mínimo de cobertura.
3. **Tasa de mortalidad neonatal por cada 1.000 nacidos vivos, 2005-2013:** El departamento del Vaupés ocupó el segundo lugar con una tasa de 14,01 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos, siendo un 94% (1,15-3,27) mayor que el parámetro nacional (Ministerio de Salud y protección social, 2015, pág. 66). Por su parte, los departamentos del Amazonas y el Guainía obtuvieron puntajes significativamente más altos que la media nacional.
4. **Mortalidad por desnutrición en la niñez según departamentos:**  El Amazonas y el Vaupés tuvieron tasas significativamente mayores que la nacional con una confianza del 95% (Ministerio de Salud y protección social, 2015, pág. 91)
5. **Índice de desempeño fiscal**: En los últimos diez puestos se encuentran los departamentos del Amazonas, el Guainía y el Vaupés (Departamento Nacional de Planeación-DNP-, 2015) situación que evidencia un deterioro de sus finanzas públicas, en razón a débiles estructuras económicas.
6. ***Doing Business:*** el Banco Mundial también realiza su ejercicio de monitoreo, denominado *Doing Business* y corresponde a una metodología mundial para calificar las ciudades y departamentos que más promueven la creación de empresas. En la totalidad del informe, nunca se hace mención a los departamentos de la región del Amazonas (Banco Mundial, s.f.).
7. **Escalafón de Competitividad por departamentos:** Este indicadorbusca medir la competitividad entendida como la capacidad integral de una economía para aumentar su producción, con tasas de crecimiento altas y sostenidas, y con mayor bienestar de la población. Sin embargo, se excluye del universo de estudio a los departamentos del Amazonas, el Guainía y el Vaupés, aclarando que son entidades aisladas, en lo geográfico y en lo institucional. (Ramírez y De aguas, 2015)
8. **Sistema General de Regalías:** Es claro que estos tres departamentos están quedando rezagados de los beneficios del sistema, de acuerdo a la información que brinda el Departamento Nacional de Planeación con relación a la ejecución de recursos y proyectos aprobados (Sistema General de Regalías, s.f.).
9. **Ser Pilo Paga:** Es unprograma del Gobierno Nacional que busca que los mejores estudiantes del país, con menores recursos económicos, accedan a Instituciones de Educación Superior acreditadas de alta calidad. No obstante, en el año 2016 el Vaupés no obtuvo un solo cupo, el Guainía tan solo obtuvo tres y el Amazonas logró acceder apenas a siete, hecho que pone en conocimiento las graves falencias en materia de calidad educativa (Ministerio de Educación Nacional, 2016). Vale la pena advertir que el panorama no cambio respecto a la primera versión del programa, pues para el año 2015 estos mismos departamentos se ubicaron en los últimos lugares del escalafón[[1]](#footnote-1).

De acuerdo con este escenario, es bastante claro que los tres departamentos representan una región con unos niveles de desarrollo marcadamente diferentes al resto del país, y por esa razón se considera fundamental aunar esfuerzos para fortalecer la institucionalidad y lograr la consolidación de la paz en estos territorios.

Por otra parte, el proyecto de acto legislativo elabora una exposición de motivos, explicando los factores de carácter social, cultural y ambiental que están afectando estos territorios debido a la falta de protección institucional. En ese orden de ideas, señalan que las comunidades que habitan en estos departamentos están atravesando por un proceso de aculturación acelerado que está generando la pérdida de conocimiento tradicional y el decaimiento de su identidad cultural. Por tal motivo, es necesario que esta situación sea detenida con el fin de preservar, incentivar y potencializar las tradiciones de las comunidades que han forjado la cultura en nuestro país, pues de no hacerlo, Colombia se enfrentaría a una serie de efectos perversos por el desplazamiento cultural teniendo en cuenta que “el sentido de pertenencia y de identidad se refleja en los valores, costumbres y manifestaciones culturales que se construyen y mantienen al sentirse como parte de una familia, de un grupo o de una nación. (Bourdieu, 1980, citado en Coronado, Moreno y Torres, 2016, p. 385)

Otro asunto que merece mayor atención, es el incremento significativo en la tasa de suicidios, en particular en el departamento del Vaupés, esta situación requiere un marco especial que regule las condiciones dentro del esquema de salud priorizando este tipo de enfermedades mentales en relación con el contexto sociodemográfico en que se desarrollan las mismas. Lo anterior posibilitaría una detección temprana y un manejo oportuno de esta problemática por personal de salud especializado en este servicio.

**Gráfica 3. Tasas y frecuencias de Intentos de Suicidios, según rango de edad, Vaupés, 2016**

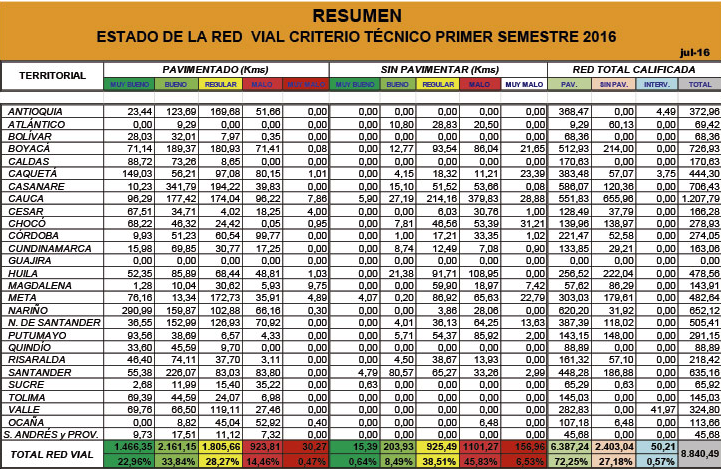
Fuente: Base de datos Sivigila.

Hay un aspecto importante con relación a la prestación del servicipo de energía, pues al ser geográficamente las regiones más aisladas del país, son denominados como zonas no interconectadas (ZNI), por lo tanto, no gozan de una plena cobertura energética.Para la población que habita en las capitales de los departamentos del Vaupés y Guainía se suministra la energía por medio de una planta eléctrica, su funcionamiento depende de litros de combustible; combustible que tiene que ser trasladado desde el interior del país por vía aérea, siendo este el único transporte para suministrar este líquido y que, por distintas razones, no llega a tiempo.

Esta región presenta otro inconveniente en la medida que la población de estos departamentos ha ido incrementando y su potencia no es suficiente para cubrir la zona en su totalidad, perjudicando así, su funcionamiento. Como consecuencia de lo anterior la población ha permanecido sin energía por un extenso periodo de tiempo, el arreglo y mantenimiento se realiza por medio de la entidad territorial departamental, que tarda en proporcionar el servicio debido a la falta de recursos. Este panorama no dista mucho en el departamento del Amazonas, en donde la infraestructura energética es precaria. En Leticia existe una termoeléctrica que abastece con dificultad las 24 horas a la ciudad y a varias comunidades rurales. Existen 42 sitios en diferentes partes del departamento, que cuentan con plantas de energía que funcionan entre 4 y 10 horas al día, situación que incide notablemente en las diferentes actividades humanas y productivas.

Con respexto al servicio de acueducto, tanto el departamento del Vaupés, como el Guainía carecen del servicio vital de agua potable, en sus capitales cuentan con una máquina de pequeña magnitud que bombea agua a las viviendas desde las fuentes hidrográficas, en particular desde el cauce, no obstante, este líquido está contaminado en más de un 50% por lo tanto no es posible acceder a su consumo, en las comunidades donde no se encuentra esta máquina y donde su población es netamente indígena recolectan el agua directamente desde las fuentes más cercanas.

Otra de las dificultades que presentan los departamentos del Amazonas, el Guainía y el Vaupés es la desarticulación con la red terrestre del país. En el Instituto nacional de vías –INVIAS-, no es posible encontrar información sobre estado de la red vial de estos departamentos, tal y como consta en el siguiente cuadro:



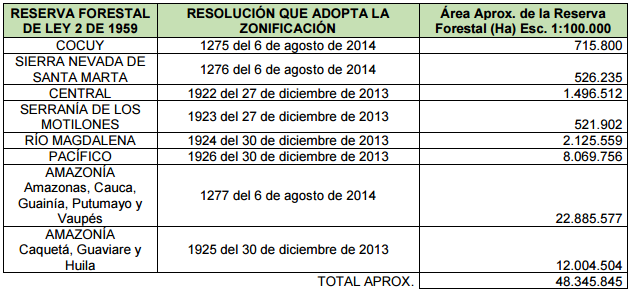
Fuente: Instituto Nacional de Vías INVIAS[[2]](#footnote-2).

Actualmente, estas entidades territoriales se encuentran incomunicadas con el resto del país por la ausencia de esta clase de vías. Las dificultades de acceso a estos departamentos han contribuido a un factor de aislamiento que incide negativamente en la prestación de servicios, la provisión de infraestructura y la competitividad en las actividades económicas.

La integración con el resto de Colombia depende exclusivamente del transporte aéreo. En el departamento del Vaupés y el Guainía solo opera una aerolínea que se encarga de controlar el monopolio aéreo y por ende, sus precios son bastante elevados, imposibilitando el acceso al servicio por parte de los ciudadanos.

De ahí la importancia de este proyecto pues el difícil acceso a estos departamentos, es una de las razones para que el legislador los blinde con normas especiales capaces de acelerar los procesos de uso y transformación de la Amazonia colombiana. Por tal motivo, este régimen especial se constituiría como un incentivo para la intensificación y expansión de asentamientos humanos, reducción de costos en la canasta familiar, actividades agropecuarias, acceso a servicios médicos, entre otros.

Un último aspecto sobre el que llama la atención el proyecto, es que los tres departamentos hacen parte de la reserva forestal del país, constituida mediante la ley 2 de 1959 (Art. 1, literal G). Con esta denominación se entiende que los esfuerzos productivos que adelante la región debe estar orientado al desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.



En la tabla anterior, se puede observar claramente que la reserva forestal del Amazonas constituye casi la mitad de la totalidad de zonas protegidas en nuestro país, de ahí la importancia de: “establecer los lineamientos generales para orientar los procesos de ordenación ambiental al interior de estas áreas, sirviendo como insumo planificador y orientador en materia ambiental para los diferentes sectores productivos del país, sin generar cambios en el uso del suelo, ni cambios que impliquen modificar la naturaleza misma de la Reserva Forestal” (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.) Así mismo, es fundamental reconocer que el departamento del Amazonas se constituye en su totalidad como una zona de reserva forestal.

**V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

Son varias las razones por la cual considero pertinente y conveniente la aprobación del proyecto de acto legislativo presentado a consideración de la Comisión Primera Constitucional. En primer lugar, considero que, con la aprobación de este proyecto, se lograría la materialización del Estado Social de derecho en estos territorios, atendiendo a las necesidades que hoy persisten en estas zonas.

Así mismo, estamos de acuerdo que este proyecto se constituye como un esfuerzo mancomunado por develar las condiciones particulares de las tres entidades territoriales en la medida que al establecer normas especiales se podría redundar en mejores niveles de bienestar para la población al apropiar el entramado de políticas públicas desde el nivel local y de esta manera cumplir con los fines esenciales del Estado.

**VI**. **PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al proyecto de acto legislativo No. 041 de 2017 Cámara *““Por el cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento de los Departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés”****.****”* con el texto que se reproduce a continuación.

Cordialmente,

|  |
| --- |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **NORBEY MARULANDA MUÑOZ**  Representante a la Cámara  Departamento del Vaupés |

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 041 DE 2017**

*“Por el cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento de los Departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés”*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1.** Adiciónese el artículo 310A a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 310A:** Los departamentos del Amazonas, el Guainía y el Vaupés en aras de preservar la zona de reserva forestal y de proteger la permanencia física y cultural de las comunidades indígenas, se regirán por un régimen especial en materia ambiental, turística, cultural, administrativa, fiscal, de comercio y de fomento económico.

Las utilidades recaudadas serán proyectadas para el desarrollo turístico, ambiental y demás que necesiten dichas entidades territoriales.

**Parágrafo transitorio**. El Congreso de la República dispondrá de dos (2) años para la expedición de las leyes que desarrollen las materias especiales.

**Artículo 2.** ***Vigencia y derogatorias*.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

|  |
| --- |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **NORBEY MARULANDA MUÑOZ**  Representante a la Cámara  Departamento del Vaupés |

1. Ver Ministerio de Educación (2016) Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-355729_archivo_pdf.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Para profundizar en el tema, ver Instituto Nacional de Vías –INVIAS- Mapa de carreteras. Disponible en: http://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/2512-mapa-de-carreteras-2014b [↑](#footnote-ref-2)