**Bogotá D.C., octubre 25 de 2017**

**Doctor**

**CARLOS ARTURO CORREA MOJICA**

**Presidente Comisión Primera**

**Cámara de Representantes**

**Ciudad**

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

**Señor Presidente,**

**De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo 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”* **para lo cual fuimos designados por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:**

**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. Pliego de modificaciones**

**VII. 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 fue designado para rendir el informe de ponencia el Honorable representante Norbey Marulanda Muñoz.

La ponencia para primer debate fue radicada el día 09 de agosto de 2017 y publicada en la Gaceta No 681 de 2017. En sesión de fecha 19 de septiembre de 2017 la iniciativa fue aprobada por los miembros de la comisión.

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 Constitución Política 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**

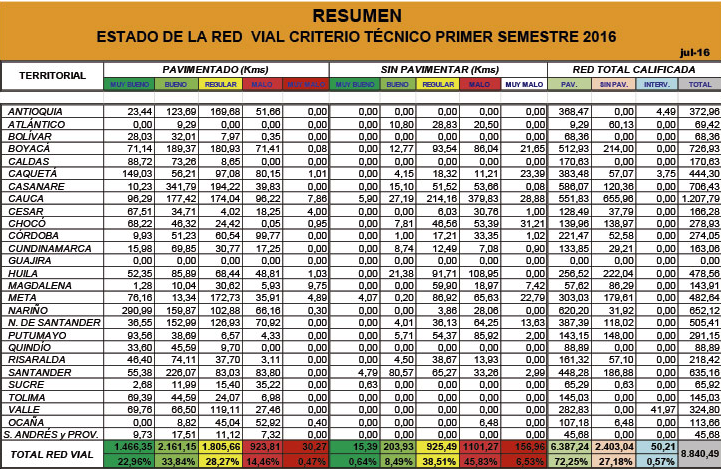
Fuente: Base de datos Sivigila.

Hay un aspecto importante con relación a la prestación del servicio 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 respecto 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:



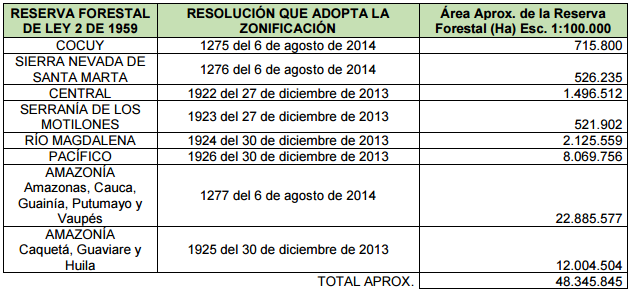
Fuente: Instituto Nacional de Vías INVIAS[[2]](#footnote-2).

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.

A pesar de los esfuerzos del gobierno por proteger estas zonas, el último informe realizado por el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono -**SMBYC**- del IDEAM y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –**MADS**- revela que la **deforestación aumentó un 44 % respecto al año 2015.** Es decir, Colombia borró de su territorio 178.597 hectáreas de bosque (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 6 de julio2017), lo anterior es preocupante en la medida que nuestro país se comprometió **a reducir a cero la tasa neta de deforestación en el Amazonas para el 2020. De ahí la importancia de aunar esfuerzos para fortalecer el sistema de monitoreo de alertas tempranas para prevenir, controlar y vigilar los focos de deforestación.**

1. **DEBATE EN COMISION PRIMERA DE CÁMARA**

Durante la discusión en Comisión Primera de Cámara se modificó el inciso primero del articulado, en el sentido de incluir dentro del régimen especial el ejercicio de los derechos de circulación y residencia. Lo anterior atendiendo al espíritu del proyecto que pretende, en su objetivo aún más específico, otorgar una protección especial a tres departamentos que han sufrido la llegada desproporcionada de foráneos a sus territorios. Esta situación ha originado una serie de inconvenientes en razón a que estas entidades no cuentan con la infraestructura adecuada para atender las demandas derivadas del aumento poblacional.

Debe agregarse que la llegada masiva de población foránea ha disminuido los índices de contratación en la mano de obra de personas residentes o nativas, obstaculizando el desarrollo de estos territorios. Si bien esta situación no es fácil de documentar, la socialización de la iniciativa puso en evidencia este hecho.

**Circulación y residencia (Geraldine)**

Es menester manifestar en la ponencia las razones por las cuales estos departamentos se diferencian de los demás en lo que corresponde al ejercicio de los derechos de circulación y residencia, los cuales fueron adicionados en el primer debate de Cámara:

Consecuencias frente a la llegada de personas del interior del país: Una dificultad que se presenta con frecuencia es que los jóvenes que son, en su mayoría indígenas no tienen la posibilidad de iniciar sus carreras universitarias debido a la ausencia de establecimientos de educación superior, por ende la única manera de acreditar un título profesionales es saliendo al interior del país, donde muchas veces no las terminan porque su situación económica no lo permite, teniendo en cuenta que el costo de vida en estas ciudades aumenta significativamente.

Algunos de estos jóvenes logran, con dificultades, culminar sus estudios, y regresar a sus departamentos para obtener oportunidades y adquirir experiencia laboral; pero el panorama a su regreso es aún peor de lo que ya vivieron en sus carreras universitarias y es que estas oportunidades se la han dado a personas ajenas al departamento, que han venido desde el interior del país.

Otra situación que debe ser considerada con la llegada de colonos es la perdida de costumbres propias de la cultura indígena; ya que se ha llegado a imponer por parte de estas personas practicas distintas, hasta llegar al punto de no querer hablar sus lenguas nativas, ponerse sus trajes autóctonos, y mucho menos comer los productos naturales que se siembran en estos territorios.

Crecimiento poblacional y no existe infraestructura: La extensión del territorio de los tres departamentos, que aunque se caracteriza por ser la más extensa en comparación con los demás, ha sido denominada por la ley 2 de 1959 como “Zonas Forestales Protectoras” y que comparten a la vez la denominación de resguardos indígenas, por ello no se puede realizar ninguna construcción sin un permiso especial. La zona que se constituye como urbana correspondiente a los municipios, es el único sitio permitido para adelantar trabajos de infraestructura; otra situación preocupante y que es símil en estos tres departamentos es el incremento anual de la llegada de personas desde el interior del país en busca de oportunidades de negocios, laborales o económicas.

De acuerdo con lo anterior, el aumento poblacional en estos departamentos y la ausencia de una infraestructura necesaria para acoger a tantas personas ha afectado la prestación de los servicios a la población

Adquisición de tierras. Cada uno de estos departamentos están constituidos por resguardos indígenas conforme a los articulo 63 y 329 de la Constitución política y tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, además de poseer su territorio, se rigen por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

Sin embargo, existe una problemática en estos territorios relacionada con las malas intenciones de personas foráneas que se aprovechan del desconocimiento de los indígenas con respecto a la normatividad que los protege y llegan a comprar tierras a un valor monetario indigno.

El costo de la canasta familiar. Una de las mayores dificultades de estos departamentos es el elevado costo de los productos incluidos la canasta familiar, estos servicios se consiguen al doble del valor de lo que se podría conseguir en otras ciudades del país; lo anterior en razón a que el único medio de transporte para surtir estos productos es el aéreo.

**Discusión en comisión primera de Cámara**

Se dejaron dos constancias para ser discutidas en la elaboración de la ponencia para segundo debate:

1. Proposición elevada por el Representante John Eduardo Molina, en el sentido de incluir cuatro departamentos (Arauca, Casanare, Guaviare y Vichada) en el régimen especial considerando que comparten algunas características. Con el propósito de dar respuesta a esta solicitud, se consideraron una serie de variables para determinar qué departamentos podrían hacer parte de este régimen especial, este ejercicio se hizo con las 32 entidades territoriales y se presenta en la siguiente matriz:



**Fuente:** Tabla elaborada por los ponentes con base en la información relacionada en la bibliografía

Con base en estos datos, se pone en evidencia la situación particular de los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés, al comprender que comparten un escenario socioeconómico diferente al resto de las entidades. Por medio de la matriz es posible determinar que los indicadores económicos son bastante desalentadores con respecto a los demás, incluso y en términos generales se puede concluir que presentan los peores indicadores del país.

Es clave recordar que el espíritu del proyecto es propender por una regulación especial para aquellos departamentos que no tienen acceso por vía terrestre a sus territorios[[3]](#footnote-3) imposibilitando la presencia del Estado y los beneficios de sus políticas sectoriales. Así mismo, hay una variable esencial para clarificar el objetivo de esta iniciativa, que corresponde a los ingresos derivados del SGR, demostrando que el acceso a esta clase de recursos ha sido mínima pues el trámite y la estructuración de los proyectos ha puesto en condiciones de inferioridad a las entidades territoriales con menor capacidad institucional y de recursos, lo anterior no contribuye a cerrar las brechas de desarrollo entre las regiones

En ese orden de ideas, la información plasmada en la tabla evidencia la necesidad de incluir tan solo a los departamentos propuestos inicialmente en el proyecto (Amazonas, Vaupés y Guainía), dado que los indicadores demuestran que las demás entidades territoriales presentan datos diferenciados en cada una de las variables, sin que ello suponga la ausencia de problemas en sus territorios, pero es oportuno reiterar que los esfuerzos derivados de esta iniciativa están concentrados en blindar institucionalmente a las tres entidades en mención, teniendo en cuenta que presentan un nivel de desarrollo marcadamente distinto al resto del país, y específicamente, con una variable que no tienen los demás departamentos, y es la dificultad nula de acceso a su territorio

1. Solicitar concepto técnico sobre el proyecto al Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Federación Nacional de Departamentos y Ministerio de Hacienda con el objetivo de conocer la opinión de estas entidades frente a la iniciativa en mención. Esta proposición fue suscrita por la Representante Clara Rojas.

Con respecto a esta proposición, se envió la solicitud a las cuatro entidades para que en el menor tiempo posible emitieran su concepto acerca de la viabilidad del proyecto. Es pertinente mencionar que se estudiaron cada una de las materias que estaban incluidas en el régimen atendiendo a las observaciones de los demás representantes, con base en dichas consideraciones y después de una evaluación cuidadosa se han decidido retirar las facultades en materia administrativa, fiscal y tributaria. Lo anterior le da la libertad al Congreso de legislar en las materias restantes, más adelante se profundizará sobre esta modificación.

Los elementos planteados en el transcurso de la ponencia permiten concluir los siguientes aspectos con relación a las características especiales de estos departamentos (Geraldine):

Falta de servicios públicos: Existe una deficiencia en la prestación de los servicios públicos, pues tanto el servicio de energía como el del acueducto son escasos en estos departamentos; con respecto a la energía, esta se suministra por medio de una planta eléctrica que cubre únicamente a la población que vive en las capitales y como fue mencionado previamente el aumento de la densidad poblacional hace que la potencia de esta máquina que es muy poca, no alcance a cubrir el total de la población.

En el tema del acueducto, este servicio llega a las viviendas de la zona urbana por medio de una máquina de pequeña magnitud que la bombea desde las fuentes hidrográficas, donde encontramos que más del 50% está contaminada.

Tala de árboles en el pulmón del mundo: Los departamentos del Amazonas, Guainía y Amazonas constituyen un gigantesco ecosistema de selvas tropicales que abarca el 61% de los bosques naturales de Colombia, como observamos a nivel nacional e internacional los arboles crean oxígeno, elemento indispensable para respirar. Esa sola circunstancia parece motivación suficiente para dejarlos intactos, en calidad de ser el pulmón del planeta y un regulador climático esencial. Una de las principales causas de los cambios que se están presentando en el mundo y en Colombia con respecto al clima, se debe a la indiscriminada tala de árboles, fenómeno denominado deforestación, este se da para cubrir las necesidades que presenta la comunidad en general, y esto se ha aumentado en estos departamentos ya que son zonas críticas derivadas de actividades como la minería ilegal, la agricultura a pequeña, la construcción de infraestructura. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en estos departamentos es en donde se concentra el mayor porcentaje de tala de árboles.

Indígenas: Según el Departamento Nacional de Estadística DANE los departamentos con mayor porcentaje de indígenas son Amazonas, Guainía y Vaupés; en donde aproximadamente el 90% de la población es indígena; y aunque estos pueblos indígenas del Sur de la Amazonía Colombiana se caracterizan por tener sus propios sistemas tradicionales de autoridad, enseñanza y aprendizaje, de salud - medicina tradicional, manejo ambiental, entre otros, no es suficiente para reconocer las particularidades y las capacidades de la población para atender las competencias del nivel nacional.

Comunicación con el interior del país: Existe otra característica muy especial y que identifica a estos departamentos de los demás, y es la desarticulación con la red terrestre del país. Lo anterior, genera que se encuentren incomunicadas con el resto del país, además de promover un bajo rango de competitividad en las actividades económicas. El único medio de transporte para llegar a estas regiones tan apartadas es el aéreo; tanto para surtir productos de la canasta familiar como para arribar a las personas oriundas de estas entidades territoriales y de las que vienen del interior del país a buscar sus oportunidades, situación previamente expuesta; esto hace que el precio de los pasajes cada vez sea más costoso, teniendo en cuenta el monopolio que se ha configurado.

Mano de obra: La mano de obra en estos departamentos es escasa; la mayoría de personas se caracterizan por realizar trabajos artesanales que no son conocidas al interior del país; otra manera de supervivencia es por medio de la caza, pesca, agricultura donde se consiguen productos comestibles; esta mano de obra en estas regiones no es competitivo pues solo se utiliza para el sustento personal.

En términos generales el proyecto tuvo acogida en la Comisión, reconociendo que es una propuesta loable y bondadosa, en el sentido que surge como una necesidad de estos territorios para promover el desarrollo de acuerdo a las capacidades con las que cuentan. Se hizo hincapié en que son territorios con realidades totalmente heterogéneas al resto del país, tal y como se evidencia en la matriz expuesta.

**V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

Son varias las razones por la cuales consideramos pertinente y conveniente la aprobación del proyecto de acto legislativo presentado a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes. En primer lugar, tenemos la seguridad 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 esta iniciativa 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.

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Con base en las consideraciones expuestas por los Honorables Representantes en primer debate, se hicieron algunas modificaciones al articulado con el objetivo de definir de manera clara y comprensible los límites del proyecto:

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE** | **PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE** |
| **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* | **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 041 DE 2017**  *“Por el cual se dictan normas en materia ambiental, turística, cultural, de circulación y residencia para los Departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés”* |
| **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, tributaria, fiscal, y de circulación y residencia.  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 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, tributaria, fiscal,~~ de circulación y residencia.  ~~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. | **Artículo 2.** ***Vigencia y derogatorias*.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias |

* Se modifica el título en el sentido que el objetivo general del proyecto no pretende regular el régimen administrativo de las entidades territoriales, y tal como estaba señalado se prestaba para generar interpretaciones incorrectas.
* Se decide eliminar la regulación en materia administrativa, fiscal y tributaria, al considerar que son elementos potestativos del gobierno nacional. Si bien el Congreso de la Republica puede apelar al poder constituyente derivado sin sujeción a ningún límite material, también es cierto que hay elementos que deben concertarse con el nivel nacional en aras de propender por la organización eficiente del Estado. Sumado a lo anterior, esta modificación va encaminada a definir unos límites claros frente a los asuntos que se pretenden regular por medio del régimen especial, y los elementos anteriores se alejaban del espíritu de la iniciativa en tanto se intenta es proteger a la población a través del otorgamiento de algunas facultades.
* Se elimina el inciso 2 en el entendido que no es asunto de este proyecto decidir sobre la inversión del presupuesto departamental, considerando que esto vulnera el ejercicio de la autonomía territorial de estas entidades. Además, la iniciativa solo intenta promover la concesión de una facultad sin interferir en la toma de decisiones locales.

1. **PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo 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”* **c**on el pliego de modificaciones presentado.

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **NORBEY MARULANDA MUÑOZ**  Representante a la Cámara | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **HUMPHREY ROA SARMIENTO**  Representante a la Cámara |
| **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **BERNER LEÓN ZAMBRANO**  Representante a la Cámara | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **ANGELICA LOZANO CORREA**  Representante a la Cámara |
| **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **EDWARD RODRIGUEZ**  Representante a la Cámara | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**  Representante a la Cámara |
| **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **JORGE ENRIQUE ROZO**  Representante a la Cámara | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **FERNANDO DE LA PEÑA** Representante a la Cámara |

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

*Por el cual se dictan normas en materia ambiental, turística, cultural, de circulación y residencia para 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, de circulación y residencia.

**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 | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **HUMPHREY ROA SARMIENTO**  Representante a la Cámara | | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **BERNER LEÓN ZAMBRANO**  Representante a la Cámara | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **ANGELICA LOZANO CORREA**  Representante a la Cámara | | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **EDWARD DAVID RODRIGUEZ**  Representante a la Cámara | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**  Representante a la Cámara | | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **JORGE ENRIQUE ROZO**  Representante a la Cámara | **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **FERNANDO DE LA PEÑA** Representante a la Cámara | |

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)
3. El caso de San Andrés y Providencia es atípico a esta variable en consideración que es una isla. [↑](#footnote-ref-3)