

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 456

Bogotá, D. C., martes, 10 de mayo de 2022

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### INFORME DE PONENCIA CON CONCEPTO FAVORABLE AL PROYECTO DE ADHESIÓN DEL DEPARTAMENTO DE VAUPÉS A LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN- RAP AMAZONÍA.

Bogotá, DC., 5 de mayo de 2022

H. Senador

**Mauricio Gómez Amín**

Presidente

H. Senador

**Eduardo Emilio Pacheco Cuello**

Vicepresidente

Doctora

**Sandra Ovalle García**

Secretaria General

Comisión de Ordenamiento Territorial

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia con concepto favorable al proyecto de adhesión del departamento de Vaupés a la Región Administrativa y de Planificación- RAP Amazonía

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y conforme a lo establecido en el artículo 306 de la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992, el artículo 30 de la ley 1454 de 2011, la Ley 1962 de 2019, y la Resolución de Mesa Directiva Senado No. 29 de 2011, los respectivos Ponentes procedemos a rendir informe de ponencia para concepto favorable al proyecto de adhesión del departamento del Vaupés a la Región Administrativa y de Planificación-RAP Amazonía, conformada por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare y Putumayo.

En sesión formal de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado el día 20 de abril de 2022, el Gobernador del departamento de Vaupés, doctor Eliécer Pérez Galvis, radicó la solicitud de concepto previo favorable para la adhesión del departamento del Vaupés a la Región Administrativa y de Planificación RAP-Amazonía.

La Mesa Directiva de la Comisión, el día 20 de abril del año en curso, designó como ponentes del concepto previo favorable a los H. Senadores Mauricio Gómez Amín

(Coordinador), María del Rosario Guerra de la Espriella, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Efraín Cepeda Sarabia, Eduardo Londoño Ulloa, Jesús Alberto Castilla Salazar, Miguel Amín Escaf y Laura Fortich

Conforme a lo establecido en la Resolución MDS No. 29 de 2011, la Mesa Directiva de la Comisión, programó la respectiva audiencia pública, no presencial, para el día 27 de abril de 2022.

Dando cumplimiento a cada uno de los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, se procede a rendir el informe de ponencia en los siguientes términos:

### **1. Introducción y caracterización del proceso.**

En Colombia la normatividad en torno al Ordenamiento Territorial, se enfoca en lograr articulación directa con la ciudadanía y el estado a través de la gestión directa del territorio, tratando de brindar herramientas que permitan abordar los territorios de manera integral y flexible, esto controvierte el tradicional esquema de decisiones político administrativas y de jurisdicciones que han sido eje en la administración pública históricamente.

Por lo anterior y ante los eminentes procesos de regionalización que han sido tendencia en el país, el 4 de diciembre de 2019, se aprobó la creación de la Región Administrativa y de Planificación para la Amazonía – RAP Amazonía conformada por los departamentos, Caquetá, Guainía, Guaviare y Putumayo, como entidad supradepartamental, cuyo propósito ha sido impulsar el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la región, en beneficio de las comunidades y el territorio.

Conformada la RAP Amazonía, los gobernadores de los departamentos de Caquetá, Guainía, Guaviare y Putumayo, coincidieron en la importancia de promover la unidad regional para sacar adelante temas de interés común, a través de la suscripción del acuerdo de voluntades, posteriormente formalizado a través la firma del Convenio Interadministrativo 001 el 19 de diciembre de 2019, por medio del cual se constituyó la Región Administrativa y de Planificación RAP Amazonía, que en primera instancia asoció a los departamentos de Caquetá, Guainía, Guaviare y Putumayo, posteriormente el 25 de octubre de 2021, se materializó la adhesión del departamento de Amazonas, permitiendo ampliar el ámbito de aplicación y gestión regional trazada inicialmente.

Siendo la RAP Amazonía una apuesta de modelo de desarrollo sostenible, competitivo y en paz para la región amazónica, se ha encargado de impulsar la planeación regional con la ejecución de planes, programas y proyectos de impacto regional en beneficio a la región, desarrollando una gestión efectiva dentro de la agenda nacional, permitiendo adelantar acciones de incidencia nacional y sumando actores relevantes que aportan en la efectividad de las estrategias trazadas, apalancando los proyectos en torno a la conservación y

protección del medio ambiente, así como la reconversión del modelo productivo, el transporte intermodal, la protección y preservación del patrimonio natural y cultural y fortaleciendo la economía forestal y los mercados verdes.

Actualmente, en el marco de la formulación del PER, el Plan Estratégico Regional de la Amazonía, se han identificado los objetivos a corto, mediano y largo plazo para la región, en donde el departamento del Vaupés será un actor clave para la integración del desarrollo complementario efectivo en la intervención regional.

Es importante señalar que la región Amazónica fue reconocida como sujeto de derechos por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), mediante la Sentencia 4630 del 5 de abril de 2018, declarando a la Amazonía colombiana sujeto de derechos y ordenando al Gobierno crear mecanismos concretos para combatir la deforestación, enfrentar el cambio climático y proteger a las generaciones futuras. Lo anterior en respuesta a una demanda presentada por 25 niños y jóvenes de 17 ciudades del país, quienes estimaron amenazados sus derechos [como generación futura] a la vida digna, a la salud, a la alimentación, al agua y, en general, a gozar de un ambiente sano (artículo 79, CP) por cuenta de la “omisión e incumplimiento del deber de protección de la Amazonia colombiana por parte de las autoridades competentes”, situaciones que han integrado al departamento de Vaupés dentro de la región Amazónica.

Así mismo, el componente indígena es muy fuerte en la región, siendo Vaupés un actor relevante en el componente poblacional indígena que la RAP ha venido desarrollando en el marco de la legislación colombiana para comunidades étnicas como la Ley 21 de 1991, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, conocido como el principal instrumento internacional sobre derechos de los pueblos, ratificado por 22 países, se centra en los derechos de trabajo de los indígenas y tribales, así como su derecho a la tierra, al territorio, a la salud y a la educación.

Dado que la naturaleza de la RAP Amazonía es meramente administrativa, la adhesión que se pretende realizar no riñe para su conformación con los principios y criterios legales establecidos en territorios indígenas, respeta los procesos administrativos y jurídicos de los mismos y se une a los intereses mancomunados de preservación de la Amazonía, convirtiéndose en un ente de cooperación; cabe resaltar que pese a la adhesión, la RAP no posee facultades constitucionales ni legales para modificaciones administrativas o reformas legislativas en territorio indígena.

Con la adhesión del departamento de Vaupés a la RAP Amazonía, de acuerdo con los objetivos o plan de acción propuestos en la RAP, se llega casi a un millón de habitantes, 998.298 y el 35.38 % del territorio nacional; la selva amazónica representa más de la mitad de la selva húmeda del planeta, el bosque tropical más importante del mundo, en donde el

departamento de Vaupés juega un papel protagónico, entre otros, por ser el único departamento libre de coca, con más de 26 lenguas, 256 comunidades Indígenas, sus cifras en deforestación es casi a cero, sólo se identifica la de construcciones de nuevas chagras, que muy rápidamente se vuelve a revegetalizar en el momento del movimiento de la comunidad, gracias a que las comunidades indígenas cuentan con un compromiso decidido de cuidado a la naturaleza, lo que genera pertenencia del territorio y cuidado de los recursos naturales presentes en la región.

En el proceso de adhesión, se evidencian las potencialidades del departamento de Vaupés, y se han identificado las principales necesidades que resultan afines a los departamentos que integran la región Amazónica, que mediante la asociatividad lograrían la integración regional a través del desarrollo armónico de acciones, en donde el departamento de Vaupés integrará los procesos de articulación de la formulación de la adhesión del Departamento de Vaupés se han desarrollado inicialmente la determinación del estado actual y los avances del proceso, la identificación de las principales influencias de los departamentos que conforman la región y la identificación de las necesidades y oportunidades del esquema asociativo RAP Amazonía que continuó en la definición de la agenda de integración regional. El departamento de Vaupés en el año 2017 fue uno de los firmantes del primer acuerdo, pero por distintas razones no alcanzó a firmar en el año 2019 el acuerdo de voluntades, pero con esta clara intención se adelantaron los trabajos y gestiones necesarias para su adhesión.

En el marco de estas actividades, la RAP ha desarrollado sus actuaciones según lo dispuesto en el artículo 306 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 1454 de 2011, han emprendido el presente proceso de regionalización. Este panorama se ve enmarcado por: a) La expedición de la LOOT; b) La constitución de un Sistema General de Regalías (SGR), que define bolsas y fondos de recursos para apalancar iniciativas encaminadas al logro de la compensación y el desarrollo regional; y c) la definición de políticas e instrumentos para el desarrollo y la integración territorial en el Plan de Desarrollo Nacional.

El escenario de región se ve fortalecido en torno a la expedición de la Ley 1962 de 2019, “Ley de Regiones” que se ocupa de dictar las normas para fortalecer la RAP y establecer las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial (RET).

Con lo anterior y debido a las voluntades manifestadas el 8 de marzo de 2022 expedida en Mitú, departamento de Vaupés, la solicitud de concepto previo de Adhesión del departamento de Vaupés a la RAP Amazonía fue radicado ante la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República el pasado 20 de abril, conforme a las

disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que rigen para la materia.

En el acuerdo de voluntades se conforman los ejes estratégicos evidenciados dentro de la RAP Amazonía, los cuales serán: Inclusión social, cultural, patrimonial y educativa para la paz; sostenibilidad y sustentabilidad ambiental y oferta de servicios ecosistémicos; Ordenamiento y competitividad; Infraestructura y servicios para la productividad urbana y rural; Gobernanza y buen gobierno.

De acuerdo con el objetivo trazado por la RAP Amazonía, dentro del marco de la protección de los recursos naturales, conservación, recuperación y protección del hábitat para la fauna y la flora de la selva tropical amazónica; el mantenimiento de los bosques que procuran la conectividad ecosistémica, estructural y funcional entre la región, donde la Región Administrativa y de Planificación RAP Amazonía, contribuye con el desarrollo económico de la región con un alto compromiso con la comunidad, interviniendo en la generación de normatividad legal, con responsabilidad ambiental y basada en la gobernanza forestal y del recurso hídrico para preservar la selva tropical para las generaciones futuras.

El departamento de Vaupés con esta apuesta de adherirse a la región administrativa y de planificación, apunta a fomentar el desarrollo integral y regional, fortaleciendo la intervención de proyectos de impacto ambiental, cultural, social y económico, para el departamento, que se suman desde ya al actual convenio que entró en marcha con patrimonio natural Visión Amazonía y RAP Amazonía, que tiene por objeto el despliegue territorial para la formulación del plan estratégico de la región de la Amazonía, de acuerdo al Decreto 900 del 2020, y con ello el establecimiento de los proyectos regionales, que apuntarán hacia unos objetivos comunes que ya están establecidos en 5 ejes estratégicos, que van a respetar y ser coherentes al entorno y a la realidad de cada contexto del territorio que conforman la RAP Amazonía, esto con el fin de generar su identidad y visión regional, en torno a la sostenibilidad ambiental, a la gobernanza y gobierno, a la inclusión para la paz en educación, salud, patrimonio inmaterial y material, infraestructura rural y urbana, ordenamiento territorial, junto con el catastro multipropósito y vocación del territorio para potenciar la región de la Amazonía.

El departamento del Vaupés también ingresaría a un proyecto estratégico que se está generando bajo una propuesta actual por parte de la FAO, para desarrollar una alianza estratégica en torno a tres temáticas, proyectos de seguridad alimentaria, autonomía alimentaria y soberanía alimentaria, reforestación y restauración de bosques y tercero agua potable para la región de la Amazonía, también harán parte del actual convenio, acuerdo de entendimiento entre Planeación Nacional y RAP Amazonía, para el fortalecimiento del Observatorio de Investigación de Política Pública de la región de la Amazonía.

En torno a ello, se han identificado características comunes en la región con la adhesión del departamento de Vaupés, para cumplir con las necesidades de la comunidad, con las exigencias de preservar la biodiversidad, en consecuencia, priorizando apuestas estratégicas orientadas al desarrollo y crecimiento económico, en función de un modelo de desarrollo sostenible y diferencial.

Se evidencia el compromiso y voluntad política para esta apuesta regional, y aspectos de biodiversidad como uno de los elementos que los departamentos ofrecen y pueden potencializar la gestión de la RAP.

La Comisión de Ordenamiento Territorial recomienda incluir un proyecto estratégico de conectividad a internet para el departamento del Vaupés y para la Región de la Amazonia, con el propósito de generar más desarrollo y dadas las condiciones precarias de conectividad que hoy tienen los departamentos que conforman la RAP.

Igualmente, se hace explícito el compromiso de designación presupuestal, se identifica el potencial y oportunidad a través del esquema asociativo territorial para la gestión de recursos nacionales e internacionales en la inversión de programas estratégicos regionales.

La financiación de los gastos administrativos y de funcionamiento de la RAP Amazonas se tiene previstos a través de los recursos propios bajo los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003.

El análisis financiero de la entidad se realizó bajo el principio rector de la equidad, complementariedad y proporcionalidad, con base en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (IDC) netos de cada uno de los departamentos.

Luego de la evaluación correspondiente, para la financiación de la RAP Amazonia se escogió el Escenario No. 1, que destina el 0,1 % de los ICLD de cada uno de los Departamentos. Cada Gobernador asumió este escenario y lo reiteró a través de acta de concertación de escenario financiero anexa al presente.

Por otra parte, para los gastos de inversión se espera contar con incentivos del Gobierno Nacional; recursos del sector privado; así como recursos provenientes de cooperación internacional que no impliquen concesiones para la explotación de los recursos naturales como contraprestación.



## **2. La relación de la RAP Amazonía con los principios rectores del Ordenamiento Territorial (OT).**

De acuerdo con la disposición contemplada en el artículo 2° de la Ley 1454 de 2011, el Ordenamiento Territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio.

El gran reto que se despliega de esta figura normativa es lograr una armonización entre los elementos político administrativo, y otros elementos esenciales como el ambiental, étnico, cultural, geográfico y económico, garantizando la presencia de la institucionalidad en todo el espacio geográfico y proximidad con la ciudadanía.

El Departamento Nacional de Planeación estableció que “el eje de los esquemas asociativos consiste en la articulación del ordenamiento territorial, el desarrollo, la gestión de servicios, y la gobernabilidad, mediante contextos de planeación y gestión institucional que superan el límite de una jurisdicción, permitiendo abordar procesos de integración territorial de manera más comprensiva, integral e integrada más allá de la limitada perspectiva local”.

La adhesión del departamento del Vaupés a la Región Administrativa de Planificación RAP Amazonía, debe encontrarse acorde al cumplimiento de los principios rectores del ordenamiento territorial, definidos por la LOOT en su artículo 3°. En particular, se destaca el numeral 5°. que hace referencia a la regionalización: “El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional” Ley 1454 de 2011, LOOT.

En este principio se conjugan múltiples elementos del ordenamiento territorial como: concurrencia, complementariedad, subsidiaridad, gradualidad y flexibilidad y equidad social y equilibrio territorial. La adhesión del departamento de Vaupés a la Región Administrativa de Planificación RAP Amazonía, se constituye como un escenario de gestión común esencial generando alternativas de solución y desarrollo a través de múltiples actores

basándose en aquellos acuerdos interadministrativos que dan vida a los esquemas asociativos.

En el marco de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, la Región Administrativa de Planificación RAP Amazonia, como esquema asociativo, más allá de su conformación como persona jurídica, es una representación institucional para enfrentar los desafíos y problemáticas del territorio, garantiza la gobernanza en una escala multinivel proponiendo alternativas complementarias entre los Departamentos.

Sus principios permiten que se constituya en un escenario de integración voluntario por los entes territoriales participantes quienes invierten sus esfuerzos a favor de una visión de región, esta voluntad quedará explícita tanto en el Acuerdo Interadministrativo, como en las Ordenanzas que permitirán su conformación.

### **3. Marco Legal del concepto a emitir:**

La Constitución Política de 1991 crea la posibilidad de conformar regiones como espacios para planificar y gestionar soluciones a problemáticas y temáticas que dada su naturaleza y cobertura sobrepasan las capacidades individuales de los entes territoriales; se pueden denominar como del ámbito supradepartamental o subnacional.

Este panorama ha permitido gestar ejercicios político-administrativos de regionalización, con la finalidad de generar estrategias para la coordinación de políticas públicas y la consecución de proyectos de desarrollo territorial. Es así como a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en el 2011, estos ejercicios de coordinación regional pueden materializarse.

El Congreso de la República, como órgano competente, expidió la Ley 1454 de 2011, para dotar al ordenamiento jurídico nacional de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ley que en su artículo 30 establece que las Regiones Administrativas y de Planificación son entidades conformadas por dos o más departamentos, las cuales cuentan con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la misma ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal. Es importante destacar que las entidades territoriales que conforman esta figura asociativa conservan en todo caso su identidad política y territorial.

La Mesa Directiva del Senado de la República, mediante Resolución 029 del 13 de septiembre de 2011, creó el procedimiento para la debida expedición del concepto previsto en el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, así como los requisitos del proyecto de solicitud del concepto favorable sobre la constitución de las Regiones Administrativas de Planificación.



#### **4. Cumplimiento de requisitos para solicitud del concepto favorable establecidos en la Resolución de MDS del 029 de 2011:**

Revisada la solicitud del concepto favorable, se pudo verificar que contiene los siguientes requisitos:

1. Artículo 1º. Solicitud. Se presentó solicitud debidamente fundamentada en documento escrito conjunto, acompañada de los siguientes documentos:

a. Acto administrativo de la corporación pública de elección popular, específicamente para concurrir a la adhesión de la RAP Amazonía, junto con la respectiva exposición de motivos. La solicitud contiene la ordenanza por parte de la Asamblea Departamental, con la correspondiente exposición de motivos.

b. Soportes técnicos, normas y argumentos jurídicos que den cuenta de la relación entre el departamento de Amazonas con la RAP Amazonía y su continuidad geográfica para fundamentar la solicitud de adhesión a la región.

c. Los demás soportes técnicos, jurídicos, documentos y estudios que demuestran el acogimiento de lo establecido especialmente en los artículos 2º, 3º, 9º, 10, 17, 27, 30, 31 y 32 de la Ley 1454 de 2011.

d. La certificación o constancia, sobre la pertenencia o no a otra región administrativa y de planificación o región administrativa y de planificación especial, por parte del departamento de Amazonas.

Conforme a lo establecido en la Resolución de Mesa Directiva del Senado MDS No. 29 de 2011, la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, realizó la respectiva audiencia pública no presencial el día 27 de abril de 2022, contando con la participación del gobernador del departamento del Vaupés, la Federación Nacional de Departamentos, la academia, el sector productivo y la ciudadanía en general.

#### **5. Proposición:**

Teniendo en cuenta que la solicitud presentada por el departamento de Vaupés para adhesión a la Región Administrativa y de Planificación-RAP Amazonía, cumple con los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios exigidos en la constitución nacional, la ley y normas reglamentarias además la Comisión Especial de Vigilancia y Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial cumplió con los procedimientos

establecidos en las mismas normas, se solicita a los H. Senadores integrantes de la Comisión aprobar el informe de ponencia: CONCEPTO FAVORABLE de Adhesión del departamento de Vaupés a la Región Administrativa y de Planificación -RAP Amazonía.

De la Honorable Comisión,



**HS. Mauricio Gómez Amin**  
Coordinador de Ponentes



**HS. María del Rosario Guerra de la E.**  
Ponente



**HS. Efraín Cepeda Sarabia**  
Ponente



**HS. Laura Fortich Sánchez**  
Ponente



**HS. Jorge Eduardo Londoño**  
Ponente



**HS. Miguel Amin E.**  
Ponente



**HS. Jesús Alberto Castilla**  
Ponente



**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**