REPÚBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 806 | Bogotá, D. C., jueves, 4 de octubre de 2018 | EDICIÓN DE 47 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 009 DE 2018 CÁMARA

*por el cual se incorpora el artículo 49 dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., octubre de 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2018 Cámara,** *por el cual se incorpora el artículo 49 dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, someto a consideración de esta Corporación el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2018 Cámara, *por el cual se incorpora el artículo 49 dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia* la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 009 de 2018 Cámara.

### ANTECEDENTES

### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL AGUA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

En la Constitución Política se consagran cuatro disposiciones de las cuales se desprende que el derecho al agua tiene rango constitucional, pero no está específicamente reconocido el derecho al agua como un derecho individual y colectivo:

- El artículo 79 determina el derecho a gozar de un medio ambiente sano.
- El artículo 366 consagra el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante la solución de las necesidades insatisfechas en materia de saneamiento ambiental y agua potable.

| Número de Proyecto | Propósito |
|---|---|
| *Proyecto de ley número 171 de 2008 de Cámara* | Convocatoria. Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante Referendo Constitucional decida si aprueba lo siguiente:<br>"El Estado debe garantizar la protección del agua en todas sus manifestaciones por ser esencial para la vida de todas las especies y para las generaciones presentes y futuras. El agua es un bien común y público". |
| *Proyecto de Acto Legislativo número 54 de 2008 de Cámara* | El agua como derecho fundamental. "El Estado tiene la obligación de suministrar agua potable suficiente para todos, sin discriminación alguna por razones territoriales, étnicas, de género o por cualquier otro motivo. Se debe garantizar un suministro mínimo vital gratuito". |
| *Proyecto de ley número 047 de 2008 de Cámara* | Proyecto radicado por la Defensoría del Pueblo. Buscaba consagrar en la Constitución el derecho humano al agua de acuerdo con la normativa internacional y jurisprudencia local. |

| Número de Proyecto | Propósito |
|---|---|
| *Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016 Senado* | "El acceso al agua es un derecho humano y un recurso natural de uso público esencial para la vida y estratégico para el desarrollo social, ambiental, económico y cultural de Colombia.<br>Su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica.<br>El Estado colombiano debe garantizar el acceso al agua, prevenir el deterioro ambiental y contaminante, velará por la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico y de los ecosistemas. |
| *Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2017 Senado, 282 de 2017 Cámara* | "Por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia". |

Se intentó proteger una de las fuentes vitales del agua en áreas protegidas, como los páramos, las áreas de reserva forestal, los humedales de importancia, prohibiendo la explotación minera en los ecosistemas de páramos, mediante la Ley 1382 de 2010, que fue reglamentada por el Decreto número 2010, pero se declaró inexequible por la Corte Constitucional por cuanto no se realizó consulta previa con las comunidades, dio tiempo de dos años para corregir procedimiento, lo que no se hizo.

## OBJETIVO DEL ACTO LEGISLATIVO

Con el objeto de fortalecer la protección del derecho al acceso al agua como recurso natural, esta iniciativa legislativa pretende establecer "el agua como derecho fundamental, dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia" teniendo en cuenta que el agua es un elemento del que deben gozar todos los seres humanos de esta y las generaciones futuras. Como resultado de ello, el Estado está en la obligación de velar por su conservación y desarrollo sostenible y garantizar a la población el acceso al agua para atender sus necesidades básicas.

El agua potable es un recurso natural esencial para la existencia de la vida. Asegurar su consumo y el tratamiento adecuado es igualmente garantizar los derechos que están estrechamente vinculados a estos, como la vida, la salud y la integridad personal.

Por otro lado, la ausencia de este líquido vital afecta directamente la vida digna de personas y colectividades históricamente discriminadas, como las mujeres, niños y niñas, comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas; de tal suerte que negar, impedir, actuar con negligencia o corrupción respecto de la obligación del Estado social de derecho de garantizar a sus nacionales el consumo de agua potable en condiciones dignas no es más que el impedimento para la existencia y prolongación de la vida de las y los colombianos.

En este sentido, y teniendo presente las múltiples obligaciones del Estado colombiano al respecto en el escenario internacional y de las múltiples sentencias de la Corte Constitucional [ambos aspectos desarrollados más adelante] en las que se señala que el acceso al agua potable conlleva en Colombia una doble connotación, en el sentido de señalarla como servicio público y a su vez como derecho fundamental, el presente proyecto de acto legislativo pretende garantizar el acceso al agua como derechos fundamentales reconocidos ampliamente en la Constitución Política.

De esta manera, reconocer el agua como derecho fundamental en Colombia pasa igualmente por enviar un mensaje contundente a las y los ciudadanos colombianos y en general a la comunidad internacional en el sentido de concebir el agua como el recurso más valioso para la vida y no como una mercancía susceptible de ser privatizada.

## MARCO JURÍDICO DEL ACTO LEGISLATIVO

### FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

**Constitución Política de Colombia. 1991**

- Artículo 1°. El Estado colombiano se funda en el respeto de la dignidad humana y la solidaridad de las personas que la integra.
- Artículo 2º. Al contemplar como fin esencial del Estado el servicio a la comunidad y promover la prosperidad general, el deber del Estado social de derecho es proveer de los medios que son indispensables para el desarrollo de la vida y la prosperidad. Sin el acceso al agua y su saneamiento no se podrá hablar de prosperidad alguna.
- Artículo 11. La vida es inviolable.
- Artículo 13. El derecho al acceso potable al agua y a su saneamiento básico se argumenta en la idea del artículo 13, en el sentido de señalar la igualdad de todas las personas ante la ley y para recibir la misma protección y oportunidades sin ninguna discriminación. Que en Colombia existan personas que no puedan acceder al agua y al saneamiento básico podría entenderse como una afectación a este derecho fundamental.
- Artículo 44. Sea quizás la ausencia de agua potable y el saneamiento básico las condiciones que más afectan la integridad de las y los niños. El artículo 44 contempla como derechos fundamentales de los niños la vida, salud, la alimentación equilibrada, igualmente contempla la protección contra toda forma de abandono.
- Artículo 49. Son servicios del Estado el saneamiento ambiental, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.
- Artículo 79: Establece el derecho a tener un ambiente sano, y el deber del Estado en términos de garantizar la diversidad e integra-

lidad del medio ambiente, así como el deber de conservar las áreas de importancia ecológica.

**Código Civil colombiano**

- Artículo 674: "*Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República*".
- Artículo 677: "Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios".

**Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente**

- Artículo 80: "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas".

**La Ley 142 de 1994**, ***Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones***, se reglamentó la prestación de, entre otros, el servicio público de acueducto y alcantarillado, y se instituyeron las disposiciones tendientes a instituir las reglas básicas entre las empresas prestadoras de los servicios públicos y los derechos y deberes de los usuarios.

- Artículo 2°. *Intervención del Estado en los servicios públicos.* El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336 y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

– Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.
– Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.
– Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.
– Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.
-– Prestación eficiente.
– Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.
– Obtención de economías de escala comprobables.
– Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.
– Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

**Ley 99 de 1993**

Contiene la política ambiental colombiana, bajo los siguientes principios generales:

a) El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo;
b) La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible;
c) Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza;
d) Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial;
e) En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso;
f) La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente;
g) El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables;
h) El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido;
i) La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento;
j) La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incenti-

vará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones;

k) Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial;

l) El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

**EL DERECHO AL AGUA EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL**

- **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).** El párrafo 2° del artículo 14 señala que los Estados partes asegurarán a las mujeres el derecho a "gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] abastecimiento de agua"[1].
- La **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**. Artículo 28: "un nivel de vida adecuado" […] y que estos deben asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable […][2].
- **Convención sobre los Derechos del Niño**, "en el párrafo 2 del artículo 24, sobre la base del derecho a la salud se requiere a los Estados que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre"[3].

Las Naciones Unidas en síntesis ha precisado tres obligaciones para los Estados, respetar, proteger y realizar:

- La obligación de respetar: Se refiere a que los Estados deben abstenerse de obstaculizar el goce del derecho al agua, igualmente abstenerse o no impedir la contaminación de las fuentes hídricas.
- La obligación de proteger exige a los Estados proteger el agua de personas, industrias, proveedores y en general de cualquier sujeto que se niegue a acatar las normas de derechos humanos relacionadas con el agua.
- La obligación de realizar consiste en la obligación del Estado de tomar iniciativas legislativas, administrativas, presupuestales o judiciales a favor del derecho humano del agua

**En las Américas:**

- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, "la cual de conformidad a la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, constituye una fuente de obligaciones para todos los Estados miembros de la OEA, establece el derecho a la vida, a la integridad de la persona y el derecho de toda persona a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda… derechos que no pueden ser garantizados, si no se garantiza el acceso al agua"[4].
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**[5]

"Todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales".

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental".

**JURISPRUDENCIA**

La Corte Constitucional con relación a las leyes de honores ha manifestado:

- En la Sentencia T-578 de 1992 argumentó: "En principio, el agua constituye fuente de vida y la falta de servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (C. P. artículo 11), la salubridad pública (C. P. artículos 365 y 366), o la salud (C. P. artículo 49), es un derecho constitucional fundamental".
- En la T-232 de 1993 la Corte considera procedente la acción de tutela para evitar la vulneración del derecho a la vida cuando este se pone en riesgo por la carencia de potabilidad del agua destinada para uso doméstico, resaltando que es el artículo 366 C. P. el que determina la priorización del agua para consumo humano.
- En la T-523 de 1994 la Corte define que el derecho a consumir agua potable se encuentra conexo al derecho a un ambiente sano.
- En la T-749 de 2012 establece que la disponibilidad y accesibilidad a una cantidad mínima de agua potable siempre se debe conceder a un sujeto de especial protección

1 ONU, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), New York, 18 diciembre 1979.

2 ONU, Convección sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 28.

3 ONU, Convención sobre los Derechos del Niño, Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

4 CAPÍTULO IV. A Acceso al agua en las Américas, Una aproximación al derecho humano al agua en el sistema interamericano, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2015.

5 Suscrito por el Estado colombiano el día 21 de diciembre de 1966 y ratificado mediante Ley 74 de 1968.

para no afectar su vida en condiciones dignas y evitar una mayor desigualdad[6].

**El reconocimiento como derecho autónomo**

La Sentencia T-279 de 2011 reconoce el derecho al agua como un derecho fundamental, conforme a la Observación General número 15, donde se hace énfasis en el hecho de que el agua para el consumo humano es un presupuesto para garantizar los demás derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la salud, a un medio ambiente sano, al mínimo vital y a la dignidad humana, por lo cual se debe reconocer la relación indivisible entre el derecho al agua y otros derechos fundamentales.

Así mismo, la Corte Constitucional establece que *los elementos del derecho al agua deben ser adecuados para la salud, la dignidad y la vida, sin embargo, afirma que los niveles de satisfacción pueden variar de acuerdo con diferentes factores que siempre deben estar presentes en el suministro del líquido, tales como:*

*a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos;*

*b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas;*

*c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:*

*Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediata. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.*

*Accesibilidad económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.*

*No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.*

*Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua".*

## CONSIDERACIONES DEL ACTO LEGISLATIVO

### *PROTECCIÓN DE FUENTES HÍDRICAS*

Colombia es el séptimo país con mayor disponibilidad de recursos hídricos en el mundo; adicionalmente, Colombia es el país con mayor superficie de páramos en el mundo, hace parte de los nueve países que concentran el 60% del agua dulce del mundo.

| Puesto | País | km$^3$ |
|---|---|---|
| 1 | Brasil | 8.233 |
| 2 | Rusia | 4.507 |
| 3. | Estados Unidos | 3.051 |
| 4. | Canadá | 2.902 |
| 5. | Indonesia | 2.838 |
| 6. | China | 2.830 |
| 7. | Colombia | 2.132 |
| 8. | Perú | 1.913 |

Fuente: FAO, 2015.

Así pues, durante décadas el país contaba con más recursos hídricos después de Canadá, Rusia y Brasil, pero en los últimos años ha venido descendiendo en los índices del patrimonio hídrico por causa de la contaminación del agua generada por factores antrópicos, su uso inadecuado por parte de las empresas industriales, el tratamiento inadecuado de las aguas residuales, la deforestación y el cambio climático, entre otros.

Igualmente, páramos, lagos, lagunas, morichales, ríos, etcétera, se encuentran en peligro debido a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables por parte de las industrias minera y petrolera. Solo para ilustrar esta situación se resaltan algunos páramos que se encuentran en peligro:

- **Santurbán:** Tiene ochenta y un mil hectáreas, gravemente amenazado por el desarrollo de minería y agricultura.
- **Pisba:** abastece de agua las poblaciones de Tasco, Boyacá, pero se ha visto afectada la calidad y cantidad de agua debido a la contaminación y degradación del suelo a causa de la explotación de carbón.
- **Almorzadero:** afectado en casi un sesenta y cuatro por ciento, la causa más importante por la agricultura.
- **Guerrero:** pertenece a la Sabana de Bogotá, sufre deforestación y pérdida de páramo debido a la explotación de carbón.
- **Cajamarca:** amenazado por la tala, el desarrollo de minería, ganadería y agricultura.
- **Las Hermosas:** en el análisis de noventa y nueve mil hectáreas se destaca entre las actividades que están acabando con este ecosistema la explotación de oro, quema para

6 Corte Constitucional, Sentencia T-749 de 2012, M. P.: María Victoria Calle Correa.

desarrollo de ganadería y la caza de animales silvestres.

El desarrollo de la actividad minera como estrategia económica del país ha traído consigo grandes problemas de carácter ambiental, sin que hasta el momento nadie se haga responsable por ello. La explotación minera está cimentada de manera importante en la explotación de oro, carbón y en la extracción de materiales de construcción, la explotación de minerales en estas áreas ecosistémicas ha generado grandes problemas ambientales; hablamos de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas con mercurio y cianuro, la pérdida de flora y fauna nativas, y la destrucción de la armonía del paisaje.

De los innumerables impactos ambientales que la industria petrolera genera durante la producción de los hidrocarburos, los más significativos, por su magnitud y carácter irremediable (no se pueden corregir después de presentados y el daño queda a perpetuidad), son el hidrodinamismo[7] y la contaminación de las aguas subterráneas potables.

Otro problema ambiental ocurre con el agua residual que se produce junto con el petróleo, pues contiene metales pesados, como bario, vanadio y níquel, que generan ceguera y deja sin aletas a los peces; trazas de hidrocarburos y químicos que contienen fenoles (cancerígenos) y aminas (generadoras de mutaciones) que las petroleras agregan para romper emulsiones, inhibir la corrosión, inhibir las incrustaciones y la precipitación de sólidos orgánicos (en Caño Limón, por ejemplo, se utilizan más de 150 millones de galones de químicos al año). Con estas aguas residuales, al ser descargadas en los caños y los ríos, se contaminan las aguas, matando el pescado o dejándolo ciego y sin aletas, o alterando su hábitat natural, generando su migración hacia ríos o caños más profundos (amenazando la seguridad alimentaria).

Durante la producción del petróleo se corre el riesgo de contaminar los acuíferos libres superficiales y los acuíferos subterráneos confinados, con hidrocarburos, a través de canalizaciones que se generan por el anular del pozo, por mala cementación del revestimiento; o a través de la interconexión de las fracturas artificiales, que se generan durante la operación de fracturamiento hidráulico, con pozos abandonados o mal cementados, o con fallas naturales. En otros campos petroleros, las aguas residuales se reinyectan en formaciones superiores, contaminando los acuíferos subterráneos que son o serán la fuente futura para agricultura, industria y uso doméstico.

La combustión in situ es otra operación que contamina los acuíferos subterráneos, con los gases que genera la combustión (sulfuro de hidrógeno, dióxido de carbono y dióxido de azufre), e hidrocarburos; los cuales migran por el anular de los pozos hasta los acuíferos superiores, al fracturarse el cemento con las altas temperaturas (superiores a 1.000 grados centígrados); o a través de fracturas artificiales que se generan por las altas temperaturas y presiones.

También, con los frecuentes derrames de petróleo, se contaminan los caños y los ríos, se pierden cultivos, se esterilizan las tierras y se secan los pastos, afectando la agricultura y la ganadería. Otros problemas son: la construcción de oleoductos y gasoductos, donde se intervienen los lechos de los ríos, de hacen cortes con zanjas de hasta tres metros de profundidad, disminuyendo el nivel freático y desviando el flujo de las aguas subterráneas poco profundas; la quema de gas, donde se generan gases tóxicos, se contamina auditivamente y se calienta la atmósfera del entorno; el polvo que generan las tractomulas en las vías destapadas; y el fracturamiento hidráulico para el Shale Gas.

**Daños ambientales en los páramos en los últimos años**:

- “Derrame de cuatro millones de barriles de crudo que han llegado a suelos y ríos del país desde 1986 (empiezan atentados a Caño Limón- Coveñas)”.
- Al año se arrojan más de trescientas toneladas de mercurio a los ecosistemas a causa de la minería.
- Ataques terroristas en nueve departamentos del país que han causado graves daños ambientales. Frente a esto la Fiscalía reporta que se adelantan 60 investigaciones en la Unidad de Protección a los Recursos Naturales.
- Se reportó por el Ideam y Ministerio de Ambiente que tan solo en 2013 se talaron 120.933 hectáreas de bosques.
- El país ha presentado pérdida del 57% de la cobertura vegetal en la Amazonía, en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Meta y Guaviare.

Sumado a esto la situación actual de los páramos de Colombia es realmente preocupante, el calentamiento global, la agricultura y la ganadería es desarrollada en los páramos sin ningún control, y el desarrollo de la actividad minera, han puesto en riesgo estos ecosistemas y estos están llamados a desaparecer.

La pérdida de extensión en los páramos hace que desaparezca el hábitat de especies como el cóndor de los Andes y el oso de anteojos, al igual que desaparece parte de la flora que solo pertenecen a este tipo de ecosistemas.

Según el reporte de Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, el 99% de los páramos del mundo se encuentran en la Cordillera de los Andes, en la Sierra Nevada de Santa Marta y Costa Rica.

[7] El hidrodinamismo ocurre en aquellos yacimientos petroleros que tienen algún acuífero activo que actúa como energía del mismo (el agua empuja el crudo desde la roca hacia los pozos).

Colombia tiene 34 páramos que equivalen al 49% de los páramos del mundo, así que nuestro compromiso con el planeta debe ser mayor, ya que somos un país altamente privilegiado en materia hídrica: Los páramos proveen el agua potable del 70% de la población del país.

***DERECHO AL AGUA EN OTROS PAÍSES:***

| PAÍS | CONTENIDO |
|---|---|
| Uruguay | Fue el primer país del mundo que reconoció constitucionalmente el derecho al agua y al saneamiento como un derecho humano. Se informa que la normativa uruguaya prioriza el uso del agua para consumo humano, como un punto de partida fundamental para la articulación de políticas públicas y la adopción de medidas para el aseguramiento de este derecho. El derecho humano al agua fue incorporado en la Constitución Nacional mediante la reforma que se realizará en el año 2004[8]. |
| Ecuador | Reconoce este derecho a través de su constitución política de la siguiente manera "el derecho al agua es fundamental e irrenunciable", el agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso "público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida"[9]. |
| Bolivia | El Estado de Bolivia introdujo en su Constitución:<br>Artículo 16 de la Carta Constitucional establece que "toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación"<br>Artículo 20 establece adicionalmente que: "toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable.<br>Inciso segundo, es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias y que la provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria, con participación y control social. |
| | Artículo 373 del Capítulo Quinto sobre Recursos Hídricos, establece que el derecho al agua es un derecho "fundamentalísimo" para la vida[10]. |
| Honduras | Decreto Legislativo número 270-2012, el cual reformó el artículo 145 de la Constitución Nacional declaró el acceso al agua y saneamiento como un derecho humano |
| Nicaragua | Artículo 105 de la Constitución Política, señala la obligación del Estado de promover, facilita y regular la prestación del servicio. Igualmente señala que es un derecho inalienable. |
| México | Consagra en su Constitución Política: "toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines". |
| **Argentina** | **La Argentina no incluye en la Constitución Nacional el derecho al agua como un derecho humano, pero en la normativa nacional y provincial prioriza este derecho y lo reconoce como un "derecho natural que corresponde a toda persona, inherente a su personalidad, de acceder al agua suficiente, saludable, aceptable, accesible y asequible"[11].** |
| Costa Rica | A través de decretos, normas administrativa y como política pública Costa Rica contempla el acceso al agua potable como un derecho humano inalienable y que debe ser garantizada constitucionalmente. |
| **Italia** | **Mediante la Sentencia 259 de 1996 la Corte Constitucional del país señaló que es un derecho fundamental.** |

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

Proponemos el siguiente pliego de modificaciones al proyecto original:

| TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 009 DE 2018 CÁMARA | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 009 DE 2018 CÁMARA |
|---|---|
| **Artículo 1°. Inclúyase el Artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución, el cual quedará así:**<br>Artículo 49 A. *El agua y el saneamiento básico son derechos fundamentales.* El Estado garantizará su acceso sin discriminación alguna, de acuerdo con los principios de universalidad, solidaridad y calidad. El Estado de manera progresiva garantizará el consumo mínimo vital gratuito para las comunidades más vulnerables de la población. | **Artículo 1°. Inclúyase el Artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución, el cual quedará así:**<br>Artículo 49 A. *El agua es un derecho fundamental individual y colectivo.* El Estado garantizara sin discriminación alguna, la disponibilidad, calidad y accesibilidad.<br><br>De manera progresiva el Estado asegurara el mínimo vital de agua para consumo humano, limitándolo a la población en condición de extrema pobreza mediante el instrumento de focalización que disponga el Gobierno nacional. Corresponde al Estado garantizar que la aplicación del principio de progresividad priorice las zonas rurales dispersas y los municipios no abastecidos.<br>El Estado garantizará la protección y recuperación de los ecosistemas del recurso hídrico conforme al principio de progresividad. |

8 Respuesta al cuestionario de la CIDH sobre "acceso al agua" en las Américas presentada por Uruguay, pág. 1. Además, del Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, Misión al Uruguay (13 a 17 de febrero de 2012) se desprende que la sociedad civil habría desempeñado un rol fundamental en la promoción del referéndum del año 2004 que condujo al reconocimiento del derecho al agua, el 64,61% de la población votó a favor del reconocimiento del agua y el saneamiento como derechos humanos y de su suministro exclusivo por parte de Estado.

9 Poder Legislativo, Constitución de la Republica de Ecuador, artículo 12.

10 Respuesta al cuestionario de la CIDH sobre "acceso al agua" en las Américas presentada por el Estado Plurinacional de Bolivia, página 1. Ver, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 373.

11 Respuesta al cuestionario de la CIDH sobre "acceso al agua" en las Américas presentada por Argentina [Instituto Nacional del Agua], página 3.

La anterior modificación se hace en razón a que la Corte Constitucional ha definido la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad como los principios que dan desarrollo al derecho fundamental al agua, tal y como ha sido justificado en las consideraciones de la ponencia.

Por otra parte, se modifica el inciso correspondiente al mínimo vital, teniendo en cuenta que, aunque se considera importante que el Estado garantice la gratuidad del mínimo vital de agua, es necesario aclarar que esta debe corresponder a agua potable apta para el consumo humano. De igual forma, se debe aclarar que, conforme a las observaciones realizadas por el Viceministerio de Agua, el objetivo de este proyecto de ley no es incentivar el consumo indiscriminado de agua, por lo cual, en el mismo parágrafo mencionado anteriormente, se aclara que el mínimo vital de agua para el consumo humano únicamente se debe garantizar a la población en extrema pobreza, la cual será definida mediante el instrumento de focalización que disponga el Gobierno nacional, priorizando las zonas rurales dispersas y los municipios no abastecidos.

Para terminar, se agrega un último inciso, mediante el cual se aclara que, si bien el proyecto tiene la intención de proteger el agua potable, es importante también, brindar especial protección a las fuentes hídricas del país, de acuerdo a los argumentos anteriormente expuestos en esta ponencia.

Cordialmente,

Bogotá, D. C., octubre de 2018.

**PROPOSICIÓN**

Por las razones expuestas, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **dar primer debate** al **Proyecto de Acto Legislativo número 009 de 2018 Cámara,** *por el cual se incorpora el artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia*. De conformidad con el pliego de modificaciones.

Cordialmente,

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 009 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se incorpora el artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Inclúyase el Artículo 49-A dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución, el cual quedará así:**

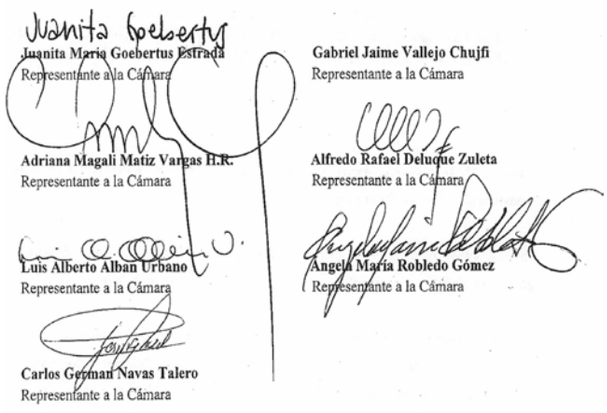
Artículo 49A. El agua es un derecho fundamental individual y colectivo. El Estado garantizará sin discriminación alguna, la disponibilidad, calidad y accesibilidad.

De manera progresiva el Estado asegurará el mínimo vital de agua para consumo humano, limitándolo a la población en condición de extrema pobreza mediante el instrumento de focalización que disponga el Gobierno nacional. Corresponde al Estado garantizar que la aplicación del principio de progresividad priorice las zonas rurales dispersas y los municipios no abastecidos.

El Estado garantizará la protección y recuperación de los ecosistemas del recurso hídrico conforme al principio de progresividad.

**Artículo 2°.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



Juanita Maria Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

Gabriel Jaime Vallejo Chujfi
Representante a la Cámara

Adriana Magali Matiz Vargas H.R.
Representante a la Cámara

Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Representante a la Cámara

Luis Alberto Alban Urbano
Representante a la Cámara

Angela María Robledo Gómez
Representante a la Cámara

Carlos German Navas Talero
Representante a la Cámara

* * *

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se reduce la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.*

### I. OBJETO

El objetivo de esta iniciativa es disminuir el aporte al Sistema de Seguridad Social que realizan los pensionados de Colombia (inciso 2º, artículo 204 de la Ley 100 de 1993), como un acto de justicia con esta población objeto de especial protección, quienes ven reducido su ingreso disponible mensual por efectos de esta contribución.

### II. CONTENIDO

La iniciativa legislativa consta de dos artículos, los cuales desarrollan el objeto de la propuesta, así:

"El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional.

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria".

### III. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa fue radicada 20 de julio de 2018 y publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 559 de 2018. El día 15 de agosto de 2018 los honorables representantes ponentes del proyecto en primer debate recibimos la designación como ponentes para primer debate por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Se debe anotar que el proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política, que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley, respectivamente.

Dada la importancia de este proyecto de ley, vuelve a ser radicado en la legislatura de 2018-2019 iniciando por la Cámara de Representantes y siendo designados como Coordinador Ponente el suscrito y los honorables Representantes *Henry Fernando Correal Herrera* y *Jhon Arley Murillo Benítez* como ponentes.

### MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El Proyecto de ley número 008 de 2018 se funda en las siguientes normas constitucionales:

Artículo 13: *"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su situación económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".*

Cabe destacar que el fundamento constitucional del artículo 13 es invocado principalmente por lo referido por el inciso segundo del artículo, enunciado que ha sido interpretado de manera sistemática[1] por la Corte Constitucional como la garantía a trato desigual para casos distintos. En ese orden de ideas, la iniciativa legislativa parte del correcto supuesto de que un pensionado y un trabajador se encuentran en condiciones económicas y físicas distintas, condiciones que además ubican a los pensionados en una situación que amerita especial protección del Estado, motivo por el cual no se les puede otorgar un trato idéntico o más gravoso a los primeros frente a los segundos.

Artículo 49. *"La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicio de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*(...)*

[1] A modo de ejemplo, encontramos las sentencias T-262 de 2009 y T-736 de 2013.

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad".*

Aunque en el proyecto de ley no se menciona de manera expresa, a juicio de los ponentes el proyecto de ley se funda también en el artículo 47 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

Finalmente, la presente ponencia también considera que en el presente proyecto de ley se tiene como marco normativo el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, norma mediante la cual se contempla un régimen distinto para calcular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes. El citado artículo indica que

"INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social **sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos,** sin incluir el valor total del impuesto al valor agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario..." (negrillas fuera del texto original).

Así las cosas, se debe contemplar que en el ordenamiento jurídico colombiano, y en específico en la legislación en materia de seguridad social, existe una distinción del porcentaje de cotización con base en el total de los ingresos para el caso de personas cuya realidad laboral es distinta a la de los trabajadores. Conforme a las propuestas de modificación al texto original del Proyecto de ley número 008 de 2018, que serán expuestas más adelante, los pensionados también se encuentran en un supuesto de hecho distinto al de los trabajadores en lo que tiene que ver con su afiliación al sistema de seguridad social. En ese orden de ideas, es posible concebir que la distinción legal realizada por la Ley 1753 de 2015 puede ser utilizada de manera análoga para las personas pensionadas.

## IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. La desprotección social en Colombia

El panorama de la protección social en Colombia, y en especial en materia pensional, sin duda, es desalentador. De acuerdo con cálculos del Ministerio de Trabajo, en el diagnóstico del denominado "Modelo de Protección a la Vejez" (lanzado en el año 2013), *en el país hay 22 millones de trabajadores, de los cuales 7,7 millones cotizan o ahorran en el Sistema General de Pensiones que tiene dos regímenes (Régimen de Prima Media y Régimen de Ahorro Individual Solidario) y de los que en la situación actual solo se van a pensionar 2.000.000*[2]. Así mismo, de acuerdo con estudios de investigadores como Óscar Rodríguez, revelan que aproximadamente *"el 70% de las personas que hacen aportes bajos al sistema recibirán solo entre 1 y 2 salarios mínimos al pensionarse. De hecho, ya la situación es difícil, pues solo el 18% de los mayores de 60 años gozan de una pensión."*[3].

Este proyecto de ley puede entenderse desde la ampliación del gasto agregado de la economía, producto de la mayor capacidad de compra de bienes y servicios que harían los pensionados. Visto de esta manera, reducir el aporte de los pensionados del 12% al 4% no solo sería una medida de justicia social y distributiva, sino una política de estímulo a la demanda agregada, que podría significar aumentos significativos de la producción nacional y consecuente con esto mayor generación de empleo.

2. **Principio y derecho a la igualdad**

De todo lo anterior se concluye que la Carta Política de 1991 es clara en establecer como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes formulados en la Constitución y que los derechos de contenido social se caracterizan por ser progresivos. De tal manera que la búsqueda del interés general y la protección de las personas menos favorecidas no se logra precisamente equilibrando las cargas frente a situaciones que no pueden ser juzgadas como similares.

Por tanto, no es justo ni legítimo que trabajadores que durante más de dos décadas de trabajo constante, quienes cotizaron al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, y lograron acceder a la pensión (representando desgraciadamente una proporción muy pequeña de la población), tengan que acarrear con la carga impositiva directa a su ingreso vital, afectando con esto su calidad de vida. Situación que resulta más gravosa si se tiene en cuenta que el jubilado se expone a una prestación de los servicios de salud de baja calidad, paga las cuotas moderadoras, clasificadas según su estrato y, adicionalmente,

[2] Véase http://www.mintrabajo.gov.co/abril-2013/1706-nuevo-modelo-de-proteccion-para-la-vejez-fue-presentado-en-cali.html (revisado por última vez: 15 de julio de 2015).

[3] Mayores detalles véase http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/sistema-de-pensiones-peor-que-el-de-salud.html (revisado por última vez: 15 de julio de 2015).

diversos medicamentos formulados no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS).

**3. Impacto fiscal y traslado de beneficios de tributos a los más necesitados**

En pro de materializar esta posición de defensa de la pensión como derecho universal, vinculado a la condición de ciudadano, se han propuesto diversos mecanismos, que por simple falta de voluntad política no pueden ser llevados a la práctica. Ejemplos de estas propuestas son:

**i.** ***La eliminación de los denominados beneficios tributarios para grandes empresas***

Estos beneficios tributarios fueron caracterizados ampliamente por el Banco Mundial en su publicación del año 2012 *"El gasto Tributario en Colombia"*, sin embargo, la recomendación de este ente multilateral de suprimir estos beneficios no ha sido adoptada por el Gobierno nacional, y de acuerdo con cálculos del propio Ministerio de Hacienda y Crédito Público a 2014 ascendieron a 47,6 billones de pesos[4].

Esto quiere decir que las gabelas en materia tributaria equivalen a 18,3 veces el costo que sustenta el Ministerio de Hacienda en su concepto negativo al archivado proyecto de Ley 183 de 2014 Cámara (2,6 billones de pesos).

**ii.** ***Trasladar recursos del sector de seguridad y defensa para priorizar gasto público social***. Esta propuesta se ha puesto de manifiesto por parte de congresistas de la oposición en los debates anuales a la Ley de Presupuesto, así como en la discusión cuatrienal de la también Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. En el caso de la Ley 1753 de 2015 (Ley de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) se propuso mantener el equivalente real de recursos de la Ley 1450 de 2011, pues se consideró exagerado aumentar en un 54% en términos nominales los recursos asignados a seguridad y defensa (pasando de 59,5 billones para el período 2010-2014 a 93,7 billones para el período de 2014-2018), máxime cuando estamos en un período de construcción de la paz en Colombia. Tal propuesta de reducción iba acompañada de una transferencia equitativa de los recursos liberados (25,1 billones de pesos) a los sectores de educación, salud, empleo, desarrollo rural, reparación a víctimas de la violencia y garantía de los derechos humanos. Esta propuesta no tuvo el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y tampoco de las mayorías parlamentarias afines al Gobierno nacional, y por ende fue descartada.

El aumento de los recursos asignados para el rubro de seguridad y defensa a precios constantes de 2014 equivaldría a aproximadamente 9 veces el costo que sustenta el Ministerio de Hacienda en su concepto negativo al archivado Proyecto de ley número 183 de 2014 Cámara (2,6 billones de pesos).

Como las dos anteriores, las organizaciones de pensionados del país han sustentado otras tantas propuestas para financiar los faltantes de recursos que provocarían el ajuste normativo de la presente iniciativa legislativa, quedando en evidencia que es simplemente la falta de voluntad política y la "sobrerrepresentación" de los intereses de unos cuantos agentes con capacidad económica, los que repercuten en la pérdida constante y progresiva de bienestar de la población mayor y ciudadanía general de Colombia. Por tanto, los objetivos y fines de este proyecto deben ir en coherencia con el carácter democrático del Estado social de derecho de que trata la Carta Magna de 1991, siendo el Congreso de la República el órgano soberano para representar al pueblo y cumplir los fines que la Constitución y la ley imponen.

**4. Equidad y progresividad**

En el marco de un Estado social de derecho que propende a la justicia social y por ende a la sujeción a los principios, deberes y derechos constitucionales, la Corte Constitucional ha desarrollado los conceptos de los principios de progresividad y equidad tributaria. Específicamente a nivel tributario, donde sugieren la necesidad de tener en cuenta la capacidad económica de quien se ve afectado.

Buscar reducir los aportes beneficiando a los sectores más vulnerables y equilibrar la pérdida del valor adquisitivo de la mesada pensional y garantizar el MÍNIMO VITAL es dar cumplimiento al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

La jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado ha determinado que el análisis de la progresividad no es específico por cada elemento tributario, sino que parte de la existencia de un sistema tributario. Por lo tanto, la iniciativa legislativa (reducción del 12% al 4%) no modifica la progresividad del sistema de una manera latente.

El principio de progresividad no se vulnera ya que los aportes realizados por los pensionados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) son aportes parafiscales y no afecta el crecimiento económico ni el sistema tributario. Por otro parte, es claro que el principio de progresividad afecta a los más pobres porque desestimula la generación de riqueza (pérdida del valor adquisitivo de la mesada pensional).

Desde el punto de vista de la equidad tributaria entendida como una manifestación específica del principio general de igualdad que supone la exclusión de tratamientos diferenciados

[4] Mayores detalles véase http://www.eltiempo.com/economia/sectores/exenciones-de-impuestos-le-costaron-al-estado-colombiano-47-billones/l 5995317 (revisado por última vez: 17 de julio de 2015).

injustificados, es importante decir que el proyecto de ley en cuestión, antes que significar una decisión legislativa injustificada, constituye una acción afirmativa que busca garantizar los derechos de los pensionados (como sujetos de especial protección) en la medida que permitirá una mayor capacidad adquisitiva de sus mesadas de personas que en la mayoría de los casos se encuentran excluidas del mercado laboral.

## V. CONSIDERACIONES GENERALES

Reducir el porcentaje de cotización en salud de los pensionados

El proyecto de ley 008 de 2018 Cámara busca reformar la cotización en salud que actualmente hacen los pensionados, entre otras, porque con la desvinculación del mercado laboral su ingreso se reduce a solo un porcentaje del salario que liquidaban mensualmente y su cotización en salud aumenta del 4% al 12%, asumiendo así el total del pago, que durante la vida laboral era repartido entre el empleado y el empleador.

Este doble efecto ha provocado que los antes trabajadores y ahora pensionados, con una tasa de reemplazo correspondiente al 65% en promedio, tengan que aportar 2.4 billones/año[5] más que los aportarían si siguieran figurando como trabajadores. Así, en la cotización en salud se rompe con el principio y derecho a la igualdad, como lo señala la sentencia C-766 de 2003 de la Corte Constitucional. Dicha ruptura al derecho fundamental a la igualdad afecta además a las personas mayores, grupo poblacional que la Corte Constitucional ha reiterado en múltiples oportunidades que son sujetos de especial protección constitucional conforme a la interpretación del artículo 46 de la Constitución Política.

Panorama pensional en Colombia

El país tiene una baja cobertura pensional. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, a agosto de 2017 había tres millones de adultos mayores de 60 años sin pensión o subsidio alguno, el 52% de los adultos en esa franja de edad.

A junio de 2018 la población en edad de trabajar era de 38.8 millones, la económicamente activa correspondía a 24.9 millones de personas, y de ellas, 21.8 millones se encuentra afiliada a un fondo de pensión (15.71 millones en el régimen privado y 6.60 millones en el público). El total de cotizantes activos, es decir, los que pagaron su cuota mensual al fondo durante alguno de los últimos seis meses fue de 7.8 millones en régimen privado y 3.0 millones en el de prima media. En total, quienes cotizaron a junio fueron 10.88 millones de afiliados, correspondientes al 28% de la población en edad de trabajar o al 43.7% de la población económicamente activa.

[5] Cálculo con base en los reportes de Colpensiones a la Supefinanciera a junio 2018.

De los pensionados, ***ver Tabla 1***, el 72% pertenece al régimen de prima media, el 6% a los fondos privados y porcentaje restante se reparte entre los distintos fondos de servidores públicos.

***Tabla 1***[6]

| Pensionados a junio 2018 | |
|---|---|
| **Sistema** | |
| I. Régimen de Prima media | 1.624.047 |
| Colpensiones | 1.313.001 |
| FOPEP | 311.046 |
| II. Régimen especial | 474.522 |
| Magisterio | 225.395 |
| Defensa | 249.127 |
| III. Ahorro individual | 141.991 |
| Total | 2.240.560 |

En Colombia, además, entre el 45% y el 50% de los pensionados reciben menos de dos salarios mínimos como mesada pensional y entre el 15% y el 20% reciben entre 2 y 4 salarios mínimos.

Sobre los recursos

El grueso de los recursos pensionales se encuentra hoy en el sistema privado. Según Asofondos, a septiembre de 2017 los recursos administrados por el sistema eran 218.3 billones y los rendimientos anuales para 2017 fueron 22 billones y los rendimientos acumulados 137.2 billones. Esto en el marco de un sistema de fondos privados que tenía, a esa fecha, solo 125 mil pensionados. En sentido contrario, Colpensiones, tiene egresos por 28.3 billones al año, el Estado sólo lo fondea en 14 billones y cuenta con más de 1.3 millones de pensionados.

En pro de materializar esta posición de defensa de la pensión como derecho universal, vinculado a la condición de ciudadano, se han propuesto diversos mecanismos, como la ***eliminación de los denominados beneficios y exenciones tributarias a grandes contribuyentes***. Estos beneficios tributarios fueron caracterizados ampliamente por el Banco Mundial en su publicación del año 2012 *El gasto tributario en Colombia*. Sin embargo, la recomendación de este ente multilateral de suprimir estos beneficios no ha sido adoptada por el Gobierno nacional, y de acuerdo con cálculos del propio Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a 2014 ascendieron a 47,6 billones de pesos[7].

Lo anterior quiere decir que las gabelas en materia tributaria en Colombia equivalen a 18,3 veces el costo que sustenta el Ministerio de Hacienda en su concepto negativo al archivado Proyecto de ley número 183 de 2014 Cámara (2,6 billones de pesos). En síntesis, puede decirse que existe un amplio colchón, a través de los fondos o de la política fiscal, del que podrían extraerse

[6] Datos: Superfinanciera, Fopep, Asofondos.

[7] Mayores detalles véase http://www.eltiempo.com/economia/sectores/exenciones-de-impuestos-le-costaron-al-estado-colombiano-47-billones/15995317 (revisado por última vez: septiembre 2018).

los recursos con el fin de dar cumplimiento a este anhelo de la sociedad colombiana.

Efectos económicos y fiscales

Para el caso objeto de estudio, la capacidad contributiva de los pensionados de Colombia es variable, inclusive el Gobierno debe considerar las variables e indicadores, tales como la población, los ingresos, la realidad socioeconómica entre otras, para poder determinar cuánto debe pagar cada uno.

Igualmente, los principios de equidad y justicia tributaria toman en cuenta el criterio de capacidad horizontal, que hace relación a que quienes tienen capacidad pagan lo mismo; y el criterio de equidad vertical hace referencia a que quien tiene una mayor capacidad de contribución puede pagar más.

Finalmente, desde el punto de vista de la equidad tributaria, entendida como una manifestación específica del principio general de igualdad que supone la exclusión de tratamientos diferenciados injustificados, es importante decir que el proyecto de ley en cuestión, antes que significar una decisión legislativa injustificada, constituye una acción afirmativa que busca garantizar los derechos de los pensionados (como sujetos de especial protección). Lo anterior, en la medida que permitirá una mayor capacidad adquisitiva de sus mesadas de personas que en la mayoría de los casos se encuentran excluidos del mercado laboral.

**Pensionados por salarios**

| | Salarios | Colpensiones | Fopep | Especiales | Ahorro ind |
|---|---|---|---|---|---|
| JUNIO 2018 | <=2 | 1.002.509 | 130.563 | | |
| | >2 <=4 | 198.305 | 132.445 | | |
| | >4 <=7 | 71.853 | 42.985 | 474.522* | 141.991* |
| | >7 <=10 | 22.670 | | | |
| | >10 <=13 | 9.552 | 3.477 | | |
| | >13 <=16 | 4.682 | 603 | | |
| | >16 | 3.430 | 973 | | |
| | Total | 1.313.001 | 311.046 | 474.522 | 141.991 |

*Debido a que estos datos no se encuentran desagregados en el informe se asumen en un rango de entre 4 y 7 SMMLVG

**Valor total mensual de la cotización del 12% sobre el 100% de la mesada**

| | Salarios** | Colpensiones | Fopep | Especiales | Ahorro ind |
|---|---|---|---|---|---|
| JUNIO 2018 | 2 | 187.968.512.683 | 24.480.311.819 | 222.429.909.794 | 93.180.639.570 |
| | 4 | 74.363.613.509 | 49.666.366.411 | | |
| | 7 | 47.153.048.398 | 99.332.732.822 | | |
| | 9 | 19.127.616.631 | | | |
| | 12 | 10.745.889.961 | 3.911.584.945 | | |
| | 15 | 6.583.995.079 | 847.960.067 | | |
| | 16 | 5.144.947.315 | 1.459.485.055 | | |
| | Total | 351.087.623.576 | 179.698.441.119 | 222.429.909.794 | 93.180.639.570 |

**Salarios promedios asumidos para estimar el pago total mensual de los pensionados en la cotización en salud. Para los fondos especiales se asumió un ingreso pensional de 5 SMMLV

**Valor total mensual de la cotización del 12% sobre el 40% de la mesada**

| | Salarios** | Colpensiones | Fopep | Especiales | Ahorro ind |
|---|---|---|---|---|---|
| JUNIO 2018 | 2 | 75.187.405.073 | 9.792.124.728 | 88.971.963.918 | 37.272.255.828 |
| | 4 | 29.745.445.404 | 19.866.546.564 | | |
| | 7 | 18.861.219.359 | 12.895.367.950 | | |
| | 9 | 7.651.046.652 | | | |
| | 12 | 4.298.355.984 | 1.564.633.978 | | |
| | 15 | 2.633.598.032 | 339.184.027 | | |
| | 16 | 2.057.978.926 | 583.794.022 | | |
| | Total | 140.435.049.430 | 45.041.651.269 | 88.971.963.918 | 37.272.255.828 |

**Salarios promedios asumidos para estimar el pago total mensual de los pensionados en la cotización en salud. Para los fondos especiales se asumió un ingreso pensional de 5 SMMLV

| Diferencia en el valor total mensual de la cotización | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Salarios** | Colpensiones | Fopep | Especiales | Ahorro ind |
| JUNIO 2018 | 2 | -112.781.107.610 | -14.688.187.091 | -133.457.945.877 | -55.908.383.742 |
| | 4 | -44.618.168.105 | -29.799.819.847 | | |
| | 7 | -28.291.829.039 | -86.437.364.872 | | |
| | 9 | -11.476.569.979 | | | |
| | 12 | -6.447.533.977 | -2.346.950.967 | | |
| | 15 | -3.950.397.048 | -508.776.040 | | |
| | 16 | -3.086.968.389 | -875.691.033 | | |
| | Total | -210.652.574.146 | -134.656.789.850 | -133.457.945.877 | -55.908.383.742 |

**Salarios promedios asumidos para estimar el pago total mensual de los pensionados en la cotización en salud.
Para los fondos especiales se asumió un ingreso pensional de 5 SMMLV

| Diferencia (a favor de los pensionados) en el valor total anual de la cotización. | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Salarios** | Colpensiones | Fopep | Especiales | Ahorro ind |
| JUNIO 2018 | 2 | -1.353.373.291.316 | -176.258.245.097 | -1.601.495.350.520 | -670.900.604.907 |
| | 4 | -535.418.017.263 | -357.597.838.161 | | |
| | 7 | -339.501.948.464 | -1.037.248.378.468 | | |
| | 9 | -137.718.839.745 | | | |
| | 12 | -77.370.407.719 | -28.163.411.604 | | |
| | 15 | -47.404.764.570 | -6.105.312.481 | | |
| | 16 | -37.043.620.669 | -10.508.292.394 | | |
| | Total | -2.527.830.889.747 | -1.615.881.478.204 | -1.601.495.350.520 | -670.900.604.907 |

**Salarios promedios asumidos para estimar el pago total mensual de los pensionados en la cotización en salud.
Para los fondos especiales se asumió un ingreso pensional de 5 SMMLV

Para ejemplificar el efecto de la ley, tomemos a Colpensiones en el Régimen de Prima Media. En este, 1.002.509 colombianos reciben menos de dos salarios mínimos como mesada pensional y la cotización del 12% sobre el total de su ingreso les significa una disminución mensual de 187.000 millones y anual de hasta 2.25 billones. Con la nueva fórmula propuesta por este proyecto de ley, a los pensionados del rango identificado, la cotización efectiva sobre su mesada pensional sería de 4.8% y una disminución en los aportes a cerca de 900.000 millones, y el saldo restante, 1.35 billones, sería asumido, relativamente y según el tiempo de cotización en cada administradora pensional, por los fondos de pensiones en los que el ahora pensionado cotizó durante su vida laboral.

Atendiendo a lo indicado en los párrafos precedentes, la responsabilidad de los fondos de pensiones, públicos o privados, en la cotización en salud de los pensionados se repartirá en porcentajes relativos a la cantidad de semanas en las que el pensionado cotizó en el fondo durante su vida laboral. Esta es una medida que alivia los ingresos de las familias que tienen como único ingreso esta mesada, reparte las cargas de la cotización en salud dentro del sistema pensional y garantiza un trato igualitario y equitativo en el sistema de salud para todos los colombianos, eliminando la discriminación negativa que se hace a los pensionados.

Asimilación de los pensionados a los trabajadores independientes en lo que respecta a su cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud

Tal como se manifestó en el apartado del fundamento normativo de la presente ponencia, las modificaciones que se sugerirán al texto propuesto pretenden equiparar la vinculación de los pensionados al Sistema de Seguridad Social en Salud con el régimen de los trabajadores independientes. En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley se tiene como marco normativo el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, norma mediante la cual se contempla un régimen distinto para calcular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes. En la citada norma se contempla que aquellas personas que sean consideradas legalmente como trabajadores independientes no cotizarán sus aportes a seguridad social sobre el total de sus ingresos, sino sobre el cuarenta por ciento (40%) de los ingresos obtenidos.

En ese orden de ideas, se encuentra que el ordenamiento jurídico colombiano, y en específico en la legislación en materia de seguridad social, contempla una distinción en cuanto a los montos de cotización de los trabajadores dependientes frente a los trabajadores independientes. Dicha distinción no es un mero capricho; por el contrario, responde a que los trabajadores independientes suelen tener mayor inestabilidad laboral que frente a los trabajadores dependientes y vinculados mediante un contrato laboral. Ahora bien, no cabe la menor duda de que la situación de las personas pensionadas y su posición frente al sistema de seguridad social resulta distinta a la de los trabajadores dependientes vinculados mediante contrato laboral. En primera mediada,

los pensionados no son trabajadores en tanto accedieron a un derecho fundamental como consecuencia de haber cumplido con un período de trabajo y cotización al sistema de pensiones. Además, las personas que se pensionan pierden la calidad de ser dependientes de sus empleadores y empiezan a depender exclusivamente de la mesada pensional que se corresponde con el monto de cotización que el trabajador aportó durante su vida laboral y conforme a los mandatos de ley. En ese orden de ideas, es posible asimilar que la distinción legal realizada por el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 frente a los trabajadores independientes puede ser aplicada a la realidad jurídica de las personas pensionadas.

Avance en la garantía del derecho fundamental a la igualdad material para sujetos de especial protección

El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia consagró el derecho fundamental a la igualdad entre los ciudadanos a partir de una concepción mucho más extensa de la contemplada en la forma clásica de igualdad formal ante la ley. Así las cosas, el inciso segundo de la norma constitucional en comento abarca la idea de que el Estado debe garantizar que las igualdades entre los ciudadanos no solo sean ante la ley, sino que también sea material. Como consecuencia de lo anterior, la realización de la igualdad material consagrada en el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución requiere que se brinde un trato igual a los ciudadanos que se encuentran en casos iguales o similares y un trato desigual a los ciudadanos que se encuentran en supuestos de hecho distintos.

Ahora bien, las circunstancias económicas, físicas, mentales, étnicas (en algunos casos), entre otras, pueden incidir de manera tal que se presenten supuestos de hecho en los que se exige un tratamiento distinto en aras de materializar el derecho a la igualdad. En ese marco, ha surgido en la jurisprudencia constitucional el concepto de "sujetos de especial protección constitucional". Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, los sujetos de especial protección son "aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población"[8]. Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional ha identificado con precisión algunos grupos poblacionales específicos, sin que se trate de una lista exhaustiva, como los "niños y niñas, a las madres cabeza de familia, a las personas en situación de discapacidad, a la población desplazada, **a los adultos mayores**"[9]. Conforme a lo anterior, no cabe la menor duda de que para la jurisprudencia constitucional los adultos mayores hacen parte de la categoría de sujetos de especial protección. Ahora bien, la anterior conclusión a la que ha llegado la Corte Constitucional no es caprichosa; por el contrario, es congruente con el deber legal que la Constitución Política le confiere al Estado, a la familia y a la sociedad de proteger y asistir a las personas de la tercera edad (artículo 46 de la Constitución Política). Además, atendiendo a que el grueso de la población pensionada recibe montos entre 1 y 4 SMMLV, el proyecto de ley se constituye como una medida tendiente a garantizar el derecho al mínimo vital de los pensionados.

En suma, la iniciativa legislativa avanza positivamente en la materialización del derecho fundamental a la salud bajo criterios congruentes con el derecho fundamental a la igualdad material, buscando beneficiar a una población que goza de especial protección por encontrarse en condiciones de indefensión o debilidad manifiesta por motivos de edad.

Cumplimiento del deber legal de realizar un análisis de impacto fiscal del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 008 cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos en el artículo 7º de la Ley 819 referentes a la determinación del impacto fiscal que producirá en caso de ser aprobada. Conforme a lo anterior, es pertinente destacar que el proyecto de ley corrige el yerro en el que se incurrió con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara, 170 de 2016 Senado, caso en el que se omitió presentar el análisis de impacto fiscal del mismo y que posteriormente fue el motivo de la objeción presidencial.

Ahora bien, vale la pena aclarar que el presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal alguno, dado que los aportes a salud realizados por los pensionados no son recursos que integren el presupuesto general de la nación, sino recursos parafiscales, que, como su nombre lo indica, son paralelos al presupuesto público. Dicha aclaración resulta de vital importancia dado que en el pasado el contenido del proyecto de ley fue objetado por supuesta vulneración al marco fiscal de mediano y largo plazo.

A propósito de la naturaleza de los recursos parafiscales, la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 1993 aclaró que "las rentas parafiscales (...) tienen como característica esencial la destinación específica; no entran a engrosar el monto global del presupuesto nacional y, como se verá más adelante, se diferencian claramente de los impuestos y tasas". A su vez, en materia de aportes a salud, la Corte ha sentenciado que

"Se trata de rentas parafiscales que constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado". (Negrillas fuera del texto original). Sentencia C-1000 de 2007.

[8] Sentencia T-417 del 25 de mayo de 2010. M. P.: María Victoria Calle Correa y sentencia T-736 de 17 de octubre de 2013. M. P.: Alberto Rojas Ríos.

[9] Sentencia T-540 del 18 de julio de 2002, M. P.: Clara Inés Vargas Hernández, Sentencia T-736 de 17 de octubre de 2013. M. P.: Alberto Rojas Ríos, sentencia T-495 de 2010 M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En ese orden de ideas, que la materialización del proyecto de ley propuesto tenga impactos económicos o costos, principalmente para los distintos agentes del sistema de salud, no significa que dicho impacto sea fiscal. Por tanto, los autores del proyecto de ley no solo aciertan en la presentación de un marco de impacto económico del proyecto, sino que también en diferenciar el impacto económico del proyecto del impacto fiscal.

Proyecto de ley cuya iniciativa no es privativa del ejecutivo

El presente proyecto de ley, consiste en disminuir el porcentaje de una contribución parafiscal que se les exige a los pensionados, presentado por iniciativa parlamentaria, se encuentra en armonía con la Constitución Política en lo que respecta a la capacidad constitucional del Congreso de la República para tramitarlo. Dos normas constitucionales permiten llegar a dicha conclusión. Por una parte, el artículo 150.12 consagra que le corresponde al Congreso "Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, **contribuciones parafiscales** en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley" (negrillas fuera del texto original). Por otra parte, el citado artículo debe leerse en concordancia con el artículo 338 de la Constitución, que establece: "en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y **parafiscales**. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos" (negrillas fuera del texto original).

Como se aclaró en el apartado anterior, los aportes al sistema de salud de las personas pensionadas son contribuciones parafiscales. En ese orden de ideas, los montos de la cotización de recursos parafiscales están plenamente contemplados dentro de las facultades del Congreso de la República.

Ahora bien, resultaría completamente equivocado considerar que la modificación del monto de cotización a salud de los pensionados es una exención tributaria. Lo anterior radica en que conforme a la propuesta legislativa, no se pretende eliminar o librar de manera absoluta a los contribuyentes de la obligación, sino que se pretende modificar el monto en el que el pensionado asume la misma. Cabe destacar que esta interpretación ha sido compartida por connotados juristas y constitucionalistas como José Gregorio Hernández o el actual Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo[10].

[10] Tal como se expresa en la sentencia C-066 de 2018, ambos juristas presentaron argumentos en sus intervenciones indicando que la reducción de los aportes a salud por parte de las personas pensionadas no puede considerarse como una exención tributaria. En ese orden de ideas, existe una discusión jurídica sobre el concepto de exención tributaria en materia de reducción de aportes parafiscales.

Teniendo en cuenta las precisiones establecidas en el proyecto de ley, del cual hoy somos ponentes, consideramos que las medidas que se desarrollan en el texto del articulado del proyecto guardan armonía con las disposiciones constitucionales vigentes. Asimismo, el contenido del proyecto de ley.

## V. PROPOSICIÓN

Manifestado el beneficio que tiene esta iniciativa para los pensionados y la sociedad en general, proponemos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar debate al Proyecto de ley número 008 de 2018 Cámara conforme a las siguientes modificaciones.

## VI. MODIFICACIONES

Modificar el artículo 1º del Proyecto de ley número 008 de 2018 Cámara, *por la cual se reduce la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados* como se propone a continuación:

**Artículo 1º.** Modifíquese el inciso 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será el 12% sobre el 40% del ingreso por la respectiva mesada pensional.

Parágrafo. La cotización mensual del 12% al régimen contributivo de salud por parte de los pensionados sobre el 60% del ingreso de la respectiva mesada pensional será asumida relativamente a las semanas cotizadas en cada fondo, por cada uno de los fondos de pensiones en el que el pensionado haya cotizado.

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

| TEXTO RADICADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE |
|---|---|
| **Artículo 1º.** Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:<br>La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional. | **Artículo 1º.** Modifíquese el inciso 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:<br>**La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será el 12% sobre el 40% del ingreso por la respectiva mesada pensional.**<br>**Parágrafo. La cotización mensual del 12% al régimen contributivo de salud por parte de los pensionados sobre el 60% del ingreso de la respectiva mesada pensional será asumida por cada uno de los fondos de pensiones en el que el pensionado haya cotizado y corresponderá relativamente a las semanas cotizadas al fondo.** |
| **Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria. | **Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria. |

**VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se reduce la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.*

El Congreso de la República

DECRETA:

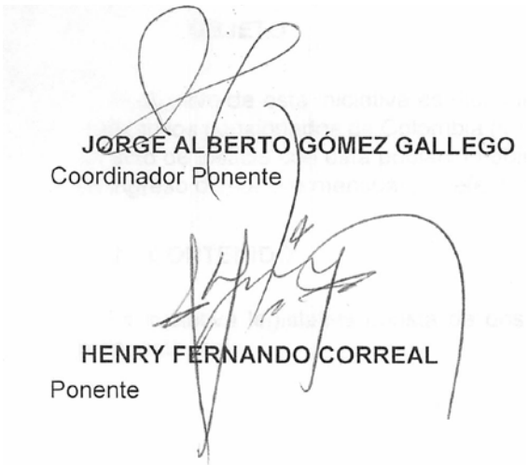
**Artículo 1º.** Modifíquese el inciso 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

*La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será el 12% sobre el 40% del ingreso por la respectiva mesada pensional.*

*Parágrafo. La cotización mensual del 12% al régimen contributivo de salud por parte de los pensionados sobre el 60% del ingreso de la respectiva mesada pensional será asumida por cada uno de los fondos de pensiones en el que el pensionado haya cotizado y corresponderá relativamente a las semanas cotizadas al fondo.*

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

De conformidad con lo anterior, radicamos ponencia.



JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
Coordinador Ponente

HENRY FERNANDO CORREAL
Ponente

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011.*

Bogotá, D. C., octubre 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 122 de 2018 Cámara.**

Respetado Presidente:

Como Coordinadores Ponentes del Proyecto de ley número 122 de 2018, *por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011,* en atención a los artículos 156, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992, me dispongo a rendir informe de ponencia para primer debate.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011.*

**I. ORIGEN DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley fue 064 de 2016 Cámara radicado el 3 de agosto de 2016 en Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por el (H) Representante Harry Giovanny González García y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 602 de 2016. En su momento, se dio trámite al primer y segundo debate del proyecto y teniendo en cuenta las consideraciones de Fedempacífico, el proyecto fue archivado.

Nuevamente, se presenta el Proyecto de ley número 064 de 2018 Cámara, radicado el 29 de agosto de 2018 en Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por el (H) Representante Harry Giovanny González García.

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene como objeto incluir un parágrafo en el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011, para que se habilite la posibilidad utilizar como mecanismo alternativo para la solución de diferendos limítrofes, una reunión de consulta elevada a los habitantes de los entes territoriales en litigio, previo estudio y solicitud al Gobierno nacional por parte de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

**III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO**

El proyecto consta de dos artículos, el primero, eje del proyecto, donde se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011 en el sentido de incluir un parágrafo, con el fin de habilitar un mecanismo alterno para la solución de los diferendos limítrofes, por medio de una reunión de consulta elevada a los habitantes de los entes territoriales en litigio, previo estudio y solicitud al Gobierno nacional por parte de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República; el segundo artículo referente a la vigencia de la ley.

**IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El artículo 9º de la Ley 1447 de 2011 señaló la competencia y los procedimientos para fijar o modificar el límite de las regiones del orden departamental, y entre las circunstancias previstas

están aquellas relativas a los límites dudosos por no haber obtenido acuerdo sobre la identificación del límite en el terreno. Para la fijación de los límites de un departamento cuando estos son dudosos, la ley previó que deben tenerse en cuenta aspectos históricos, técnicos de identidad natural, social, cultural y económica. La determinación y consideración de dichos aspectos se dejó por ley, exclusivamente a las Comisiones que se integren para la fijación y aclaración de esos límites dudosos, pero se excluyeron injustificadamente las comunidades interesadas.

Las comunidades, no tienen dentro de la ley posibilidad real de expresar sus intereses de acuerdo a sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural, para decidir a qué departamento han pertenecido, pertenecen y desean seguir perteneciendo; es el reflejo un sentimiento que cohesiona los vínculos de solidaridad en una comunidad.

La importancia del criterio técnico de la porción terrestre en litigio es innegable, sin embargo, así mismo es indispensable que se integren el componente social, cultural y comunitario, los cuales son los directamente afectados e implicados por la decisión que las Comisiones de Ordenamiento Territorial adopten. Por tanto, la ley debe garantizar la vocería de las comunidades y de los habitantes de los entes territoriales en conflicto y posibilitarles manifestar su opinión.

Es claro que, si bien como Nación tenemos todos una identidad cultural, también es cierto que a nivel regional hay culturas claramente demarcadas que difieren ampliamente entre sí, dicha identidad regional de la que hacen parte todos los habitantes de cada departamento no puede ser cercenada al declarar que una serie de habitantes de veredas y municipios no corresponden a los territorios en que se criaron toda la vida, sino que de un momento a otro pasen a ser parte de otra identidad cultural, de otras costumbres y de otro grupo poblacional.

Por lo anterior, es posible concluir que el territorio como elemento inescindible de la vida del ser humano, desencadena procesos de identificación social y cultural, determina las costumbres y tradiciones, por esa razón es conveniente la modificación de la ley para incluir la consulta popular como mecanismo para la solución de los diferendos limítrofes en casos dudosos como elemento para la puntualización y definición de los mismos.

Respecto a la participación ciudadana en asuntos que afecten a una comunidad, la Corte Constitucional en Sentencia T-814 de 1999 ha señalado que la participación ciudadana se proyecta no sólo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental. En este sentido la Corte ha precisado que *"uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los artículos 2°, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución"*, entre otros.

También ha señalado dicha Corporación que la participación ciudadana no comprende únicamente la del pueblo en las elecciones populares, *sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual*[1]. Es por ello que, en aras de proteger el derecho fundamental a la participación ciudadana, se busca que las decisiones por diferendos limítrofes tengan en cuenta necesariamente la opinión de los ciudadanos afectados a través de la institución de la Consulta Popular.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-089 de 1994, expresó:

*De otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político, sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que el principio democrático que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.*[2]

---

1 Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994, M. P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Por último, es importante resaltar que las personas que asistan a la reunión de consulta deben ser personas que representen a la comunidad y expresen de primera mano las voluntades de esta. Por tal motivo, se llama a las Juntas Administradoras Locales (JAL) –al ser las encargadas de los asuntos políticos de la localidad elegidas por medio del voto popular– a que sean el espacio de discusión previo, para que, escuchando las voluntades de su localidad, en este espacio se decida la postura que mejor representa a dicha comunidad y pueda expresarlo en la reunión de consulta.

Son los ediles, quienes trabajan como representantes de la comunidad en busca de un desarrollo integral que genere una mejor calidad de vida a sus habitantes. Por eso si se busca asegurar la participación ciudadana para un tema de tan alta importancia para el desarrollo de la comunidad, se debe dar voz a quienes, han sido elegidos popularmente como representantes de una comunidad para manejar los asuntos públicos de carácter local.

## V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

| Proyecto de ley número 122 de 2018 Cámara | Texto propuesto para primer debate Proyecto de ley número 122 de 2018 Cámara |
|---|---|
| Parágrafo 1º. Como mecanismo adicional para la solución de diferendos limítrofes de que trata este numeral, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes podrán solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al Ministerio del Interior, realizar una reunión de consulta en la que se garantice la participación de las comunidades que habitan las áreas en litigio, con el objetivo de conocer los intereses de los habitantes de acuerdo a sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural.<br>El mecanismo de consulta planteado deberá ser reglamentado por el Ministerio de Interior en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley. | Parágrafo 1º. Como mecanismo adicional para la solución de diferendos limítrofes de que trata este numeral, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes deberán solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al Ministerio del Interior, realizar una reunión de consulta en la que se garantice la participación de las comunidades que habitan las áreas en litigio, con el objetivo de conocer los intereses de los habitantes de acuerdo a sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural.<br>El mecanismo de consulta planteado deberá ser reglamentado por el Ministerio de Interior en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, de forma consiente con el Marco fiscal de mediano plazo y en el Marco de Gasto del sector. |

## VI. PROPOSICIÓN

Haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, me permito rendir informe de **ponencia positiva** y respetuosamente propongo a los Honorables Representantes de la Comisión, dar Primer debate al **Proyecto de ley número 122 de 2018 Cámara,** *por medio del cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011.*

Cordialmente,

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°**. Adiciónese un parágrafo al artículo 9º de la Ley 1447 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 9°.** ***Procedimiento para límites dudosos.*** Para solucionar casos de límites dudosos, se seguirá el siguiente procedimiento, previa conformación del respectivo expediente por el IGAC.

1. Si se trata de límite dudoso entre municipios de un mismo departamento se procederá de esta manera.

El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador o de los mismos miembros de la Asamblea Departamental.

La anexión de un área territorial de un municipio a otro no podrá afectar la categoría del municipio de donde ella se segregue, ni menguarle a este las condiciones mínimas exigidas por el artículo 8° de la Ley 136 de 1994 para la creación de municipios.

La correspondiente oficina de Planeación Departamental realizará en la respectiva zona de conflicto intermunicipal una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito que definitivamente en el territorio en conflicto, se presentan aspectos e indefinición de límites o problemas de identidad natural, social, cultural o económica que hagan aconsejable el anexamiento y la consiguiente agregación de áreas territoriales.

2. Si se trata de límite dudoso en que esté implicada alguna entidad territorial indígena se remitirá el expediente al Ministerio del Interior

y de Justicia para que lo defina de acuerdo con el procedimiento que se convenga con sus representantes.

3. Si se trata de límite dudoso en que esté implicado alguna región territorial, departamento, distrito, o municipio integrante de una área metropolitana, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi remitirá el expediente de límite dudoso a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, para que dentro de un término razonable según la complejidad del caso, soliciten conceptos técnicos a órganos consultivos del Gobierno nacional, especialmente al IGAC, y adelante todas las actividades y diligencias necesarias, con intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos en la materia, proponga un trazado para definir el límite dudoso o en conflicto. La decisión tomada al respecto por las Comisiones Conjuntas Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, se considerará como propuesta definitiva para ser presentada ante la Plenaria de Senado.

***Parágrafo 1º.*** Como mecanismo adicional para la solución de diferendos limítrofes de que trata este numeral, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes deberán solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al Ministerio del Interior, realizar una reunión de consulta en la que se garantice la participación de las comunidades que habitan las áreas en litigio, con el objetivo de conocer los intereses de los habitantes de acuerdo a sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural.

El mecanismo de consulta planteado deberá ser reglamentado por el Ministerio de Interior en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, de forma consiente con el Marco fiscal de mediano plazo y en el Marco de Gasto del sector.

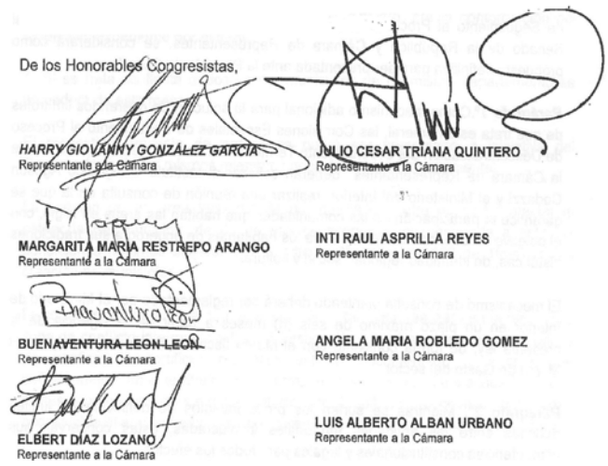
**Parágrafo 2º.** Mientras se surten los procedimientos de definición de límites dudosos entre las entidades territoriales involucradas, estas conservan sus competencias constitucionales y legales para todos los efectos.

**Parágrafo 3°.** Cuando los límites dudosos involucren varios municipios, departamentos o distritos, deberá solicitarse al IGAC, dentro del mes siguiente a la recepción del expediente, una delimitación provisional de la zona en disputa, lo cual se hará con base en los documentos históricos y catastrales que posea el instituto. Esta delimitación provisional deberá hacerse en un plazo máximo de tres (3) meses. Mientras se surten estos trámites, las entidades territoriales involucradas conservarán sus competencias constitucionales y legales para todos los efectos legales.

Una vez hecha la delimitación provisional, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 2° del presente artículo.

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,




* * *

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 3 de 2018

Doctora

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES

Secretaria General

Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley número 020 de 2018 Cámara.**

Respetada doctora **Olga Lucía:**

Radicamos ante usted el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley, *por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones*. *Buscamos fomentar el desarrollo integral de los departamentos fronterizos, propiciando desde el Estado, el fortalecimiento*

*de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas, de economía mixta y la integración con las demás regiones y países de fronteras".*

Cordialmente,

ANATOLIO HERNANDEZ LOZANO
*Honorable Representante*
*Ponente*

NEVARDO RINCON VERGARA
*Honorable Representante*
*Ponente Coordinador*

CARLOS ADOLFO ALDILA ESPINOSA
*Honorable Representante*
*Ponente*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 020
DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones.*

## *EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*

Me permito poner a consideración del honorable Congreso de la República esta iniciativa que crea parcialmente la ley general fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos fronterizos.

### 1. *JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA*

Surge esta iniciativa, como una necesidad imperiosa de desarrollar un precepto constitucional, brindar a los Departamentos de Frontera más opciones e incentivos por parte del Congreso de la República y el Gobierno nacional, para superar la crisis mediática que presentan y poder sobrellevar de la mejor manera sus necesidades básicas.

La Constitución Política de 1991 reconoce como regiones de singular importancia económica y social (artículos 289 y 337), para darles un tratamiento especial, a las denominadas zonas de frontera, entendidas éstas como aquellos lugares donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes, lo cual influye notablemente en sus actividades culturales, el intercambio de bienes y servicios, la circulación de personas y vehículos, y genera por las circunstancias mencionadas, la libre circulación de monedas con la incidencia que ello conlleva en la economía regional[1].

En relación con estas entidades, dispone el artículo 289 de la Carta Política, que por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

Por su parte, según el artículo 300-2 ibídem constitucional, corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas, expedir las disposiciones relacionadas con el desarrollo de sus zonas de frontera.

E igualmente, el artículo 337 superior preceptúa 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, lo cual se enmarca dentro del contexto de la internacionalización y globalización de la economía.

Dentro del marco constitucional descrito, se hace necesario entonces, que el legislador busque el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y culturales de los habitantes de las zonas de frontera, cuyas relaciones sociales y económicas han surgido en razón de circunstancias históricas y sociológicas que los identifica, adoptando para ello soluciones que deben estar acordes con el principio constitucional del Estado social de derecho, cuyas finalidades coinciden con el contenido programático del artículo 337 superior.

Precepto este que adopta un cometido estatal específico de fomento, estímulo y promoción de las zonas de frontera que comporta para el legislador el deber de su realización práctica. En esa medida, las soluciones que se adopten deben tener en cuenta las ventajas de la propia situación de esas zonas, para aprovecharlas e impulsar la integración económica con los países vecinos y facilitar, entonces, el fomento de proyectos de cooperación e integración con las entidades territoriales limítrofes a fin de lograr el desarrollo económico y social comunitario, la prestación eficiente de los servicios públicos y la preservación del ambiente (artículos 226, 227 y 289 C. P.)[2].

En esta medida, se hace necesario garantizar la efectividad del mandato constitucional del artículo 337, mediante la promoción de programas de cooperación e integración económica y social en los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, donde la conservación de la soberanía, de la independencia nacional y de la integridad territorial son fines esenciales del Estado colombiano, lo cual exige de este su presencia efectiva, y donde es fundamental para su desarrollo, que se estrechen los lazos culturales y económicos con las poblaciones de las naciones vecinas dentro del ideal integracionista de la Carta Política de 1991. Principio este que se desprende del preámbulo, al señalar que la Constitución tiene como uno de sus fines esenciales, impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, así como del artículo 9º a cuyo tenor la política exterior del Estado se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

Ahora bien, los departamentos objeto de esta ley han atravesado en los últimos años una crisis en su parte económica, social y poblacional, por

varios factores, uno de los más importantes fue el cierre de frontera que se realizó en el mes de septiembre de 2015 que afectó a La Guajira, Norte de Santander y Arauca, de otra parte el fallo que dio la Corte de La Haya con respecto al litigio Nicaragua vs Colombia que dejó al departamento de San Andrés con una alta necesidad de intervención de las instituciones colombianas.

Colombia comparte fronteras terrestres y marítimas con 11 países. 13 departamentos y 77 municipios colombianos hacen parte de las mismas. Históricamente, estas zonas han sido permeables, frágiles y descuidadas desde una perspectiva política, económica y social, afectando a una población de 4.2 millones de colombianos, equivalentes al 9.1% de la población nacional. Demográficamente, el 69% de la población fronteriza habita en zonas urbanas, mientras que el 21.9% pertenece a grupos étnicos (indígenas, raizales, y afrocolombianos).[3]

La inexistencia de una política integral para las fronteras y una oferta institucional que reconozca sus características y realidades, ha profundizado las desigualdades y desequilibrios con respecto al resto del país, afectado su desarrollo e integración. En la actualidad, la mayoría de los municipios fronterizos presentan un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y reportan condiciones socioeconómicas menores al promedio nacional.[4]

En 10 de los 13 departamentos fronterizos se concentra el 90% de los recursos forestales nacionales, y en tres de ellos se localiza la mitad (53%) de la explotación maderera colombiana, legalmente registrada. En los departamentos de frontera, se localiza el 97% de la producción nacional de carbón y el 43% de la producción nacional de metales preciosos. El departamento del Chocó es el mayor productor nacional de oro y platino. En Arauca, Boyacá y Putumayo se produce el 16% del petróleo colombiano.

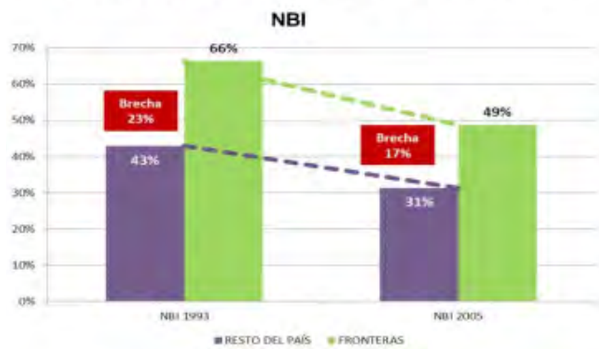
Los departamentos fronterizos poseen cinco de los seis más importantes sistemas fluviales de la Nación. Los ríos Atrato, Amazonas, Arauca, Orinoco y Putumayo, ofrecen un enorme potencial para la navegación fluvial y la pesca. En el departamento de San Andrés se localiza el 77% de los arrecifes coralinos del país y, en la cuenca del Pacífico se realiza el 60% de la captura pesquera marítima nacional.

Es de resaltar que los departamentos fronterizos albergan el 49% de la población indígena del país y el 22% de la población afrocolombiana; además de la población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El 70% de los resguardos indígenas y el 71% de las titulaciones colectivas de comunidades negras se encuentran en Departamentos de Frontera.

Además de las ventajas competitivas que representa su localización geográfica, las anteriores potencialidades justificarían y explicarían una condición totalmente distinta a la ostentada, en términos de desarrollo, en los departamentos fronterizos.

A continuación, se trae el gráfico de fuente del documento Conpes 2014 que nos da una mirada en cifras de lo que pasa con respecto a las necesidades insatisfechas en los departamentos de frontera.

**Gráfico 2. Necesidades Básicas Insatisfechas.**




Fuente: DANE.

[5]

Por las razones anteriormente expuestas se plantea esta iniciativa enfocada a estos cuatro Departamentos fronterizos, la intervención por medio de la normativa es importante para el desarrollo económico y social que necesita de manera urgente estas zonas de nuestro país.

Problemas Generales y Brechas Regionales

Luego de realizar un diagnóstico que incluye información territorial y con base en talleres participativos con comunidades y entidades de fronteras en el marco del "Plan Fronteras para la Prosperidad", el Departamento Nacional de Planeación complementó dicho diagnóstico con información adicional relevante para comprender las problemáticas y potenciales de las regiones de frontera.

En este apartado solo se presentará la información de diagnóstico que permite evidenciar y comprender la naturaleza y magnitudes del rezago en la calidad de vida y en el desarrollo experimentado en los territorios fronterizos y por sus habitantes. De acuerdo con lo anterior, en materia de cobertura y calidad de educación los indicadores presentan un rezago generalizado frente a los territorios no fronterizos. De acuerdo con información del Censo General de Población

del año 2005, la tasa promedio de analfabetismo en los departamentos fronterizos para la población de 15 años y más es de 14,3%, nivel superior en 5,9 puntos porcentuales a la media nacional (8,4%). Así mismo, de acuerdo con información del Ministerio de Educación Nacional, en los departamentos fronterizos la tasa de deserción escolar es un 40% superior a la tasa promedio de deserción escolar nacional. Durante el 2012, la tasa de deserción fue en promedio de 4,82% en los departamentos fronterizos mientras que la nacional se ubicó en 4,28%. Adicionalmente, durante este mismo año, la tasa de cobertura bruta en educación básica, secundaria y media en los departamentos fronterizos fue de 96,16%, presentando una diferencia de 4,6 puntos porcentuales con respecto al total nacional (100,76%). De igual forma, la tasa de cobertura neta de los departamentos de frontera durante el año 2012 se ubicó por debajo de la tasa del resto de departamentos del país, registrando una diferencia de 7,7 puntos porcentuales, tal como se observa en el siguiente gráfico.[6]

De acuerdo a los Objetivos estratégicos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación, fundando sus parámetros para el verdadero desarrollo de los territorios de frontera, se ha planificado un trabajo integrado por parte de las instituciones gubernamentales, con el fin de encontrar un desarrollo idóneo para estos territorios. Ya que como se indica en la estadística nacional encontramos una desigualdad enorme entre estos departamentos y el interior del país:

I. Fortalecer la institucionalidad del Gobierno nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional. Implica un rediseño del arreglo institucional así como el fortalecimiento de las capacidades en la planeación nacional, el sector Defensa y la representación nacional e internacional de los territorios fronterizos para cumplir las misiones que le han sido asignadas que conlleve una mayor presencia del Estado en las zonas de frontera y la planificación de su desarrollo a partir de una activa participación de los territorios y comunidades fronterizas, una adecuada y suficiente asignación de recursos y la articulación intersectorial y entre los diferentes niveles de gobierno.

Implica igualmente fortalecer la gobernanza, gobernabilidad, las capacidades institucionales de los territorios de frontera, así como las capacidades del sector defensa para salvaguardar la integridad del territorio nacional y poder enfrentar los diferentes desafíos que allí se presentan permitiendo la gestión de su desarrollo, de las relaciones transfronterizas y su participación en instancias propias de las relaciones binacionales. Considerando la dinámica regional y global de integración económica, política y social, se debe fortalecer la articulación y capacidades de las entidades y autoridades que ejercen la acción del Estado en zonas de frontera. En tal sentido, la autoridad migratoria colombiana busca promover la sinergia interinstitucional a través del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras (MIG); a partir del trabajo colaborativo, la alineación de marcos normativos institucionales y la armonización de recursos, en pro de la acción estatal unificada y gestión del desarrollo en frontera.[7]

**2.** ***ANTECEDENTES HISTÓRICOS***

El nacimiento histórico y evolución de estos departamentos es importante para determinar la importancia que tienen, las zonas más ricas y olvidadas que hemos tenido en nuestro país.

**El Departamento de La Guajira** Está situado al norte del país y pertenece al grupo de departamentos de la Región Caribe colombiana. Limita al norte y al oeste con el mar Caribe, al este con Venezuela; al sur con el departamento del Cesar y al suroeste con el departamento del Magdalena. Su capital es Riohacha.

Su territorio está constituido por la península de La Guajira, en su centro por una bajiplanicie; y al sur con partes de la sierra Nevada, la serranía del Perijá y la planicie aluvial de los ríos Ranchería y Cesar. Se extiende por una superficie de 20848 km² — extensión similar a la de El Salvador y Eslovenia.

Está conformada por 15 municipios, contando en 2011 con una población de 846.641 habitantes. Desde la década de 1970 ha sido punto de llegada de movimientos poblacionales e inmigraciónes de países de Medio Oriente, hecho que ha ocasionado un crecimiento poblacional acelerado que a su vez genera una riqueza demográfica. En su territorio se encuentran tres parques naturales, cinco pueblos nativo-americanos y una gran comunidad musulmana que ha tenido un trascendental papel en su economía.

En sus características climatológicas, resalta en poseer todos los pisos térmicos de la zona intertropical con temperaturas promedio entre 35 y 40 °C –inferior a los mil metros de altura de relieve–. En sus características ecológicas constituye variedades de ecosistemas terrestres, entre los más predominantes se encuentran el desierto, la selva seca y húmeda de montaña.

En sus características hidrológicas, cuenta con depósitos de agua como pozos acuíferos y lagunas o jagüeyes que abastecen para el consumo de las comunidades. Como principales ríos están el Ranchería y el Cesar, otros más cortos, el Jerez, Ancho y Palomino; también surcan su territorio arroyos, entre estos el Carraipía y Paraguachón.

En sus aspectos culturales se destaca en ser cuna de la música vallenata, tierra de cantantes y compositores. En el turismo detenta lugares exóticos muy atractivos. Económicamente es un departamento que tiene potencial energético en producción eléctrica –el cual no ha sido explotado–, en aprovechamiento de la radiación solar, los vientos alisios del nordeste, termoeléctrica e hidroeléctrica; y el gas natural.

Este departamento ha sufrido con problemas de sequía extrema en los últimos años que ha dejado a los pobladores y comunidades indígenas en una grave situación, no pueden generar empleo en sus labores agrarias, ni sustraer alimento de la tierra y las comunidades wayúu dispersas tengan opción al agua y se habla de un abandono del Estado. En un informe sobre la crisis humanitaria, la Defensoría del Pueblo reconoce que La Guajira ha sido objeto de un constante e histórico abandono por parte del Estado y de los organismos de control, incluida la misma Defensoría[8].

Ahora bien, el problema de nutrición de los menores ha sido tan crítico al punto de poner medidas cautelares a nuestro país por organismos internacionales.[9]

Fuente http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles212352_guajira

Para superar la problemática que se presenta en este departamento se requiere la intervención del Estado y la puesta en marcha de planes de inversión permanentes y vigilados.

**El departamento de Cesar.** Está situado en la zona noreste del país, posee una extensión de 22.905 km² y una población de 1.041.203 habitantes.

Situado en la parte nororiental del país, Cesar limita al norte con los departamentos de La Guajira y Magdalena; por el sur, con Bolívar, Santander y Norte de Santander; y por el este, con Norte de Santander y la República Bolivariana de Venezuela. Sus coordenadas son 07º41'16'' y 10º52'14'' de latitud norte y 72º53'27'' y 74º08'28'' de longitud oeste.

Su capital es Valledupar.

Los primeros pobladores que llegaron a la región fueron los vástagos, los caribes y los arahuacos. La conquista europea del territorio fue iniciada por el alemán Ambrosio Alfinger en 1530, quien invadió el Valle de Upar haciendo frente a una considerable resistencia indígena. En esa época, el territorio estaba habitado por los malibú, tayronas, arhuacos, motilones y tupe entre otros grupos indígenas.

El departamento del Cesar se fundó el 21 de diciembre de 1967,7 tras haber pertenecido a la provincia de Padilla y a La Guajira.8 El primer gobernador de Cesar fue Alfonso López Michelsen (nombrado por decreto).

Los principales renglones económicos del Cesar son el agropecuario del que deriva un 30% de sus ingresos, el de servicios con el 35% y la minería con el 27% de los mismos (una parte de la minería es explotada de manera ilegal). La ganadería vacuna ocupa un lugar de primer orden, con una población estimada en 1.513.149 cabezas.

El cultivo y procesamiento de algodón, las palmas oleaginosas y otros productos agrícolas alcanzan altos niveles de tecnificación y desarrollo. Cesar es el primer productor nacional semilla de palma africana y el segundo de arroz. La elaboración de productos lácteos y de grasas de aceites figuran igualmente entre sus principales industrias. También existe una amplia extensión de cultivos de frutas.

En la última década el departamento del Cesar ha tomado un incremento en su economía debido a la explotación de minas de carbón a cielo abierto liderada por la empresa multinacional Drummond, y otros más, principalmente en el municipio de El Paso y La Jagua de Ibirico, siendo últimamente afianzada por el hallazgo de grandes yacimientos en el Sitio Conocido como el Descanso. A partir de 2004, el Cesar se convirtió en el primer productor nacional de Carbón.

El Cesar está poblado por varios grupos humanos, siendo los de mayor número los caribeños (costeños) emplazados desde el centro hacia el norte del Departamento, y los Andinos en el sur y la serranía del Perijá, sin embargo, existe actualmente una mayor homogeneización de estos grupos, debido a la gran migración de gentes del sur y de los santanderes a Valledupar donde se asientan representativas colonias. Existen importantes comunidades indígenas asentadas en el territorio, como los Arhuacos, Koguis y Kankuamos en la Sierra Nevada de Santa Marta, y los Yukpa en la serranía del Perijá. El género representativo de este departamento es el vallenato el cual es centro de festividades en este departamento especialmente en su capital Valledupar.

El departamento del Cesar hace parte de la Región Caribe Colombiana y por tanto sus habitantes son llamados costeños y el acento es el costeño. Sin embargo, en municipios como Aguachica, Curumani, Pailitas, San Alberto, San Martín, río de Oro González y Pelaya se hace presente una mezcla entre el dialecto costeño y santandereano dados los asentamientos de santandereanos y nortesantandereanos hacia este departamento.

También al sur del departamento se escuchan ritmos andinos como el pasillo el torbellino la guabina y el bambuco dadas las influencias y la cercanía con los departamentos de Norte de Santander y Santander.[10]

**El departamento de Norte de Santander** está ubicado en la zona nororiental del país, sobre la frontera con Venezuela. Se localiza geográficamente entre los 06º56'42' y 09º18'01'' de latitud norte y los 72º01'13'' y 73º38'25'' de longitud oeste.

Tiene una extensión de 22.130 km2, que equivalen al 1.91% del millón ciento cincuenta y nueve mil ochocientos setenta y un kilómetros cuadrados (1.159.871,41 $km^2$) del territorio nacional. Limita al norte y al este con Venezuela, al sur con los departamentos de Boyacá y Santander, y al oeste con Santander y Cesar.

Importante a destacar es la trascendencia histórica que tiene para el continente americano; en este departamento fue creada la Gran Colombia.

Norte de Santander tiene una geografía variada; compuesta por serranías, páramos, mesetas, llanuras y cerros, con municipios de diferentes alturas; esto lo hace inmensamente rico en paisajes y climas. A lo largo de su territorio lo recorren ríos y lagunas.

Está ubicado en la región nororiental de la República de Colombia sobre la Cordillera Oriental. Limita al norte y el oriente con Venezuela entre los 6° 58' y 9° 18' latitud N y los 72° 03' y 73° 35' de longitud O, al sur con los departamentos de Boyacá y Santander, departamento con el que también limita al occidente, así como con el Cesar.

En el departamento se caracterizan tres regiones diferentes: la primera, la Serranía de los Motilones, caracterizada por ser una región muy quebrada en la que hay partes altas, aún cubiertas con selva; la segunda está compuesta por el ramal que se desprende del nudo de Santurbán, presentando alturas de hasta 3.329 m, como el páramo de Tamá; y la tercera, la correspondiente a la vertiente y valle del Catatumbo, es una región muy húmeda, de altas precipitaciones y con su población bastante dispersa.

El sector de influencia del río Catatumbo tiene temperaturas promedio de 24º centígrados, mientras que, en la zona de Cúcuta, varía de seco a muy seco; y en el área montañosa, se presenta gran variedad de climas que van desde los templados hasta los muy fríos, inclusive inferiores a los 12 ºC.

Un rico sistema hidrográfico recorre el departamento con tres cuencas de gran importancia: al norte la del río Catatumbo, al oeste la del Río Magdalena y al suroeste, la del río Orinoco.

Entre los principales accidentes orográficos encontramos la serranía de los Motilones, el cerro Babalí y los páramos de Cáchira, Santurbán y Tamá; en el territorio departamental están presentes los pisos térmicos cálido, medio, frío y páramo, con una temperatura predominante para el departamento entre 16 y 26 grados centígrados.[11]

De otra parte, el departamento de Norte de Santander con el cierre de la frontera en el mes de septiembre de 2015, se ha materializado en la falta de oportunidades para los pobladores, hasta el punto de que la ciudad de Cúcuta actualmente ocupa el segundo lugar en el país con mayor tasa de desocupación, el trabajo informal se convirtió en el principal sustento, la inseguridad que se presenta también es un factor importante en esta zona del país. En el mes de mayo de 2015 el paro agrario tuvo fuertes protestas don de los campesinos e indígenas pedían atención del Estado.

**El departamento de Boyacá** fue creado en el Congreso de Cúcuta, en 1821, en homenaje a la batalla del Puente de Boyacá con la cual culminó la independencia de Colombia.

La Constitución Política hecha por ese Congreso ordenó la división administrativa del país en Departamentos, estos en Provincias, las provincias en cantones y los cantones en Parroquias. En sus artículos 8° y 150 y la ley del 8 de octubre del mismo año dividió al país en siete departamentos y uno de ellos fue Boyacá integrado por las provincias de Tunja, Socorro, Pamplona, Casanare y los cantones de Chiquinquirá y Vélez.

La provincia de Tunja quedó conformada por los cantones de Tunja, Leyva, Chiquinquirá, Muzo, Sogamoso, Tenza, Cocuy, Santa Rosa, Soatá, Turmequé y Garagoa; la provincia de Socorro, por los cantones del Socorro, San Gil, Barichara, Charalá, Zapatoca, Vélez y Moniquirá; la Provincia Pamplona, por los cantones de Pamplona, San José de Cúcuta, El Rosario de Cúcuta, Salazar, La Concepción, Málaga, Girón, Piedecuesta y Bucaramanga; y la provincia de Casanare, por los cantones de Pore, Arauca, Chire, Santiago, Macuco y Nunchía.

El 13 de junio de 1857 el Congreso de la Nueva Granada juntó las provincias de Tunja, Tundama, Casanare, los Cantones de Chiquinquirá y Moniquirá y les dio el nombre de Estado Soberano de Boyacá, en ese mismo año lo dividieron en cuatro departamentos: Tunja, Oriente, Tundama y Casanare.

En el año 1886, la Constitución Política de Colombia dio el nombre de departamentos a los Estados Federales que conformaban el país. Como Boyacá era uno de ellos, tomó el nombre de departamento de Boyacá, y su división interna cambió a ocho departamentos: Tundama, Norte, Occidente, Oriente, Centro, Gutiérrez, Sugamuxi y Ricaurte, suprimiéndose las provincias.

Por el Decreto Ejecutivo número 306 de 1911, le segregaron a Boyacá varios municipios para conformar la Comisaría de Arauca. En 1950 se hizo otra segregación más grande para formar la Comisaría de Casanare que años más tarde volvió al Departamento.

En el año 1973 por la Ley 19 fue definitivamente segregado el territorio de Casanare para convertirse en Intendencia y posteriormente en Departamento. A partir de 1973, el departamento de Boyacá tiene la forma y superficie actuales, representa el 2% de la superficie total del país y comparado con los otros departamentos ocupa el 20° lugar en extensión.

La economía de Boyacá se basa principalmente en la producción agrícola y ganadera, la explotación de minerales, la industria siderúrgica, el comercio y el turismo. La agricultura se ha desarrollado y tecnificado en los últimos años; los principales cultivos son papa, maíz, cebolla, trigo, cebada, caña panelera, yuca. Existen en Boyacá alrededor de 6.800 explotaciones mineras, en su mayoría de carácter artesanal, principalmente de carbón coquizable, arcilla, roca fosfórica, arena, yeso, mármol y caliza de hierro; el carbón extraído

técnicamente tienen reservas importantes en 19 municipios.

El petróleo se encuentra en el territorio Vásquez; en el occidente se explotan las esmeraldas consideradas las más famosas del mundo por su calidad y belleza. La producción artesanal es muy laboriosa especialmente en cerámica, tejidos de lana de oveja y fique, tagua, tapices, instrumentos musicales y cestería, entre otros. los renglones destacados de la actividad industrial son la producción de acero en las siderúrgicas Paz de Río, Sideboyacá y Sidehornasa, las más importantes y modernas del país; cemento, motores para vehículos, metalmecánica, cervecería, bebidas gaseosas, prefabricados para la construcción, ladrillos, carrocerías para camiones y buses, trefilados, muebles, calzado, artículos de cuero y productos alimenticios.[12]

El municipio de Cubará es el único del departamento que tiene frontera con Venezuela, se comunica con Venezuelaa través del río Arauca principalmente por medio de canoas.

Este municipio no cuenta con aeropuerto, pero el municipio de Saravena en Arauca ofrece este servicio a tan solo 40 minutos de Cubará.

La economía del municipio se basa en la agricultura, la ganadería y el comercio. Entre los productos agrícolas se destacan el maíz, la yuca y el plátano. En cuanto al ganado se cría principalmente el vacuno[13].

**El departamento de Arauca** está situado en el extremo norte de la región de la Orinoquia colombiana, localizado entre los 06º, 02' 40" y 07º 06' 13" la latitud norte y los 69º 25' 54" y 72º 22' 23" de longitud oeste.

La superficie es de 23.818 km$^2$ y limita por el norte con el río Arauca que lo separa de la República Bolivariana de Venezuela, por el este con la República Bolivariana de Venezuela, por el sur con los ríos Meta y Casanare, que lo separan del departamento del Vichada, y Casanare y por el oeste con el departamento de Boyacá.

El relieve del departamento está constituido por tres conjuntos morfológicos; la cordillera oriental, el piedemonte y la llanura aluvial. La Cordillera Oriental en el occidente representa aproximadamente la quinta parte de la superficie departamental y comprende elevaciones desde los 500 m, en límites con el piedemonte, hasta los 5.380 m, en la Sierra Nevada del Cocuy; se caracteriza por las altas montañas, páramos cubiertos por pajanoles y frailejones, pendientes abruptas, fuertemente disectadas y vertientes bajas con bosque subandino.

La formación orográfica más destacada es la Sierra Nevada del Cocuy, la cual tiene entre sus accidentes más notables los cerros de La Plaza, La Piedra, El Diamante, Los Altos, Nievecitas y Los Osos, y las cuchillas Altamira y El Salitre. El área de piedemonte está conformada por conos, abanicos aluviales y terrazas de relieve plano a inclinado, cubierta de vegetación de sabana y bosque ecuatorial; por último, la llanura aluvial que se extiende desde el piedemonte hasta los límites con la República Bolivariana de Venezuela, el modelado es de terrazas y llanuras aluviales de desborde cubierta por vegetación de sabana inundable y por bosque de galería en las vegas de los ríos y caños.

La economía de Arauca se basa principalmente en la explotación petrolera, la ganadería, la agricultura, los servicios y el comercio. La importancia del petróleo se refleja en su aporte al PIB departamental, el cual depende en gran medida de dicha actividad. La actividad ganadera se centra en la cría, levante y engorde de vacunos; su comercialización se dirige hacia Puerto López, Bucaramanga y Cúcuta.

La producción agrícola se destina principalmente a satisfacer la demanda local. Entre los cultivos se destacan el plátano, cacao, maíz tradicional, yuca, secano mecanizado, café, arroz, caña panelera y fríjol. La pesca de bagre, bocachico y cachama constituye un renglón de cierta importancia; su producción se distribuye hacia Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Cali y Santafé de Bogotá, D. C.[14].

**El departamento de Vichada**, en el momento de la llegada de los conquistadores españoles, en el Vichada se encontraban varios grupos indígenas de los cuales algunos subsisten en la actualidad; entre ellos el de los guahibos del Grupo Lingüístico Guahibo, los curripacos y piapocos, del grupo lingüístico Arawak, y los cuivas, desanos, puinaves y sálivas. Para poder sobrevivir, estos nativos han debido soportar toda suerte de hostigamientos, los que los han hecho desplazarse hacia hábitat menos propicio para la supervivencia.

Desde la época de la Colonia y hasta mediados del siglo XIX el actual territorio del Vichada perteneció a la provincia de Bogotá; durante la Gran Colombia (1819-1830), formó parte del departamento de Boyacá; entre 1831 y 1857 constituyó junto con el Meta, el territorio de San Martín; en 1857, pasó a hacer parte del Estado Soberano de Cundinamarca; en 1867 pasó a ser administrado directamente por el Gobierno nacional bajo el nombre de territorio de San Martín; el Vichada cobró vida como entidad independiente en 1913, año por el cual mediante Decreto 523 se creó la Comisaría del Vichada, segregada de la jurisdicción de la Intendencia del Meta.

Cuando se creó el Vichada, su capital se estableció en la población de San José de Maipures. político-administrativa, la Comisaría Especial estaba conformada por el municipio de Maipures y los corregimientos de San José del Vichada y Empira. El 12 de junio de 1924 mediante el Decreto 1021, se traslada la capital a Egua, (hoy Puerto Nariño) en las bocas del río Vichada y se crea el municipio del Orinoco.

El 5 de junio de 1974 el Gobierno nacional traslada de forma definitiva la capital al municipio de Puerto Carreño, centro administrativo del Vichada fundado en 1922 por el General Buenaventura Bustos, Primer Comisario del Vichada. Finalmente, el 4 de julio de 1991 la Asamblea Nacional Constituyente elevó el Vichada a la categoría de departamento especial, llegando a tener sus plenas facultades como departamento a partir de 1995.

Al norte limita con el departamento de Arauca y Venezuela. Al este con Venezuela. Al sur con el departamento del Guainía y el departamento del Guaviare. Por último, al oeste con el departamento del Meta y el del Casanare.

**Extensión total:** 105.947 km$^2$

**Temperatura media:** Temperatura media anual 25º C

La economía del departamento de Vichada tiene como principales actividades la ganadería, el comercio y la agricultura. En la ganadería se destaca la vacuna, la cual se desarrolla en toda la superficie cubierta por sabanas naturales, principalmente en el municipio de La Primavera. La agricultura, incipiente, tiene como destino solo el autoconsumo a causa de las condiciones de aptitud del suelo, limitación de la mano de obra y altos costos de producción y transporte.

Se destacan en orden de extensión el algodón, maíz, y plátano, cuyas producciones se logran con sistemas tradicionales y una mínima técnica en las vegas de los ríos Meta, Orinoco y Guaviare. La fibra de algodón, a pesar de su baja producción, recibe las mejores calificaciones por madurez, resistencia y tamaño. La pesca constituye un importante renglón económico; se comercializan aproximadamente 30 variedades de peces ornamentales con destino a Bogotá y el exterior. El mimbre y el chiqui-chiqui son dos variedades forestales que se explotan por la población indígena.

En la explotación minera se tienen perspectivas para la extracción de titanio y la exploración petrolera. El comercio se dirige a abastecer el mercado interno con una pequeña porción que se realiza en Corregimiento de Casuarito y en Puerto Carreño destinada a la República de Venezuela. Los principales productos artesanales son las manufacturas en cuero, las confecciones textiles y las escobas de palma de chiqui-chiqui.

**El departamento del Guainía** tiene una extensión de 72.238 km siendo un territorio de selva y sabana en casi toda su extensión. Con una temperatura promedio anual de 28° C, el clima es cálido y húmedo y las lluvias superan los 3.000 mmm al año. Una porción de su territorio forma parte del escudo Guyanés, geológicamente el más antiguo de Colombia y uno de los más antiguos del planeta. Las partes más altas no superan los 600 m, entre ellos tenemos los cerros de Mavicure, Mono, Pajarito, Plata, Aracuarí, serranía de Caranacoa y Naquén.

Es un departamento rico en aguas, atravesado por tres de los ríos más grandes de Colombia como el Guaviare, Inírida y Guainía, además de un sistema de caños y lagunas que lo hacen único en biodiversidad[15].

El departamento de Guainía está situado al oriente del país, en la región de la Amazonía, localizado entre los 01º10’17” y 04º 02’21” de latitud norte, y los 66º 50’44” y 70º 55’16” de longitud oeste. Cuenta con una superficie de 70.691 km$^2$ lo que representa el 6.2 % del territorio nacional. Limita por el norte con el río Guainía, que lo separa del departamento del Vichada; por el este con los ríos Atabapo, Guainía y Negro, que lo separan de la República de Venezuela; por el sur con la República de Brasil y por el oeste con los departamentos del Vaupés, Guaviare y Vichada.

Está dividido en un municipio, Inírida, ciudad Capital; 9 corregimientos departamentales: Barrancominas, Cacahual, La Guadalupe, Garza Morichal, Pana Paná, Puerto Colombia, Campo Alegre, Mapiripana y San Felipe; 9 inspecciones de policía: Arrecifal, Bocas de Yarí, Venado, Isana, Barranco Tigre, Sejal-Maimachi, la Unión, Matraca, Sapuara.

El departamento está constituido principalmente (pues ocupan casi la totalidad del territorio a excepción del casco urbano de la capital) por 28 resguardos indígenas, 14 ubicados en la jurisdicción municipal y los 14 restantes departamentales, cada resguardo cuenta con un promedio de 4 comunidades para aproximadamente 108 comunidades indígenas, especialmente ribereñas de los ríos Inírida, Guaviare, Atabapo, Guainía, Caño Bocón.

Actividad económica: A continuación, presentamos un diagnóstico de las actividades discriminadas por los diferentes ríos, ya que las características geográficas del departamento, el tipo de ríos que irrigan las áreas de cultivo y las diferentes clases de suelos inciden directamente en el factor productivo.

La actividad económica del departamento del Guainía se basa en el comercio de variados productos; pero al interior de los corregimientos, inspecciones y comunidades, la actividad es netamente agrícola y pecuaria y su producción es principalmente para el autoconsumo o auto abastecimiento del departamento. Vale la pena recalcar que esta producción es insuficiente para la demanda al interior del departamento por lo cual se hace necesaria la introducción de productos del interior del país.

El desglose en cifras para el departamento de esta actividad es la siguiente:

**PRODUCCIÓN AGRÍCOLA:**

- YUCA BRAVA: Se maneja como un cultivo transitorio anual; la yuca constituye la base alimenticia de las comunidades indígenas y

pueblos amazónicos a través de productos como el casabe y el mañoco) también se ha constituido en un producto apropiado por los colonos, presentes en el territorio.

El cálculo de las áreas cultivadas en el departamento asciende a 1.246 hectáreas que tienen un rendimiento promedio de 6.59 t/hectárea.

Cada río tiene un margen de producción y área de siembra con un porcentaje definido; con respecto al área total de siembra así:

**RÍO INÍRIDA:** 73,9%

**RÍO GUAVIARE:** 19,7%

**RÍO GUAINÍA:** 6,5%

- PLÁTANO: Este se maneja como cultivo permanente también hace parte fundamental de la alimentación de los agricultores indígenas (principalmente sikuanis y piapocos) y colonos del departamento. El área de siembra establecida en el departamento es de 516 hectáreas con un rendimiento promedio de 7,5 t/hectárea.

El porcentaje por río con respecto al área de siembra y producción es:

**RÍO GUAVIARE:** 55,3%

**RÍO INÍRIDA:** 44,6%

**RÍO GUAINÍA:** 01%

- CACAO: Sistema de producción permanente, este se encuentra establecido en el área del río Guaviare, departamento del Guainía; algunas plantaciones han sido abandonadas debido a problemas de orden público y por presencia de enfermedades, de las cuales los agricultores no conocen muy bien el manejo. En la actualidad se cuentan con 431 hectáreas que producen y tienen rendimientos de 0,20 t/hectáreas.

El 100% de la producción y aéreas de establecimiento se encuentra en el río Guaviare departamento del Guainía.

- MAÍZ: El sistema agrícola de maíz está catalogado como un cultivo transitorio semestral, el cual también hace parte de la base alimenticia de los agricultores indígenas y colonos del departamento del Guainía.

Con un área de siembra y producción en el departamento de 349 hectáreas; con un rendimiento promedio de 1,75 t/hectárea.

El porcentaje de siembra y producción por los ríos del departamento del Guainía son.

**RÍO GUAVIARE:** 57,0%

**RÍO INÍRIDA:** 43,1%

**RÍO GUAINÍA:** 0,0%

**PRODUCCIÓN PECUARIA:**

- GANADO BOVINO: Esta es una de las explotaciones que ha ido surgiendo en el departamento del Guainía gracias a la influencia de los productores del departamento del Vichada (Cumaribo) que tienen grandes explotaciones ganaderas en la franja Norte del río Guaviare (territorio del Vichada). El departamento del Guainía (margen norte del río Guaviare) cuenta con un total de:
- BOVINOS: 1.700 cabezas de ganado bovino explotación semiextensiva con 870 hectáreas de pasto en la margen sur del río Guaviare, que se complementa con 4.000 cabezas de ganado en la margen perteneciente al departamento del Vichada
- SACRIFICIO GANADO BOVINO 2008: 1.172 animales
- SACRIFICIO GANADO PORCINO 2008: 120 animales
- PORCINOS: 290 Animales en explotación tradicional
- AVES DE TRASPATIO: 5581 gallinas
- AVES DE ENGORDE: 14.100 pollo
- AVES DE POSTURA: 8.922 gallinas ponedoras.

Fuente: Secretaría de Planeación – Sector Agricultura.

Otras actividades económicas de importancia son las extractivas, en las que se aprovechan los recursos naturales abundantes en el territorio departamental tales como la recolección de peces ornamentales, la explotación maderera, que se realiza a pequeña escala, el comercio de chiqui-chiqui y otros materiales como bejucos y fibras utilizados en la elaboración de escobas y artesanías.

La población de la capital Inírida depende en gran parte de la oferta de trabajo del Estado Colombiano, en instituciones del orden nacional, departamental y municipal, tanto a nivel de empleados como de contratistas de estas instituciones.

**Vías de comunicación**

**Aéreas:**

El Guainía cuenta con enlace al interior del país, a través de tres aerolíneas: una de pasajeros estatal Satena y dos de carga, que realizan vuelos frecuentes con Bogotá y Villavicencio, una de las aerolíneas es mixta, allí se transporta carga y pasajeros en la ruta: Villavicencio-Barrancominas-Inírida-San Felipe-Inírida-Barrancominas-Villavicencio, la cual es vital para el abastecimiento y transporte hacia estos dos corregimientos de nuestro departamento.

Para el uso de vuelos comerciales la Aeronática Civil solo tiene autorizadas las pistas del Aeropuerto de Inírida “César Gaviria Trujillo”

y la pista del Corregimiento de Barrancominas, las cuales se encuentran en óptimas condiciones. Existen otras pistas de aterrizaje reconocidas pero NO autorizadas por la Aeronáutica en las siguientes localidades: San Felipe, Puerto Colombia, Punta Tigre, Campo Alegre, La Guadalupe, Caño Colorado y Garza Morichal.

**Terrestres:**

El departamento del Guainía, y su capital Inírida no cuentan con carreteras que lo comuniquen con el interior del país. Un corredor vial importante para el departamento, se encuentra al norte en el departamento del Vichada, este comunica la localidad de Puerto Gaitán (Meta) con Santa Rita y la localidad de Puerto Nariño (Vichada), con una longitud aproximada de 750 km; aunque la carretera se encuentra en pésimas condiciones (sin ningún tipo de tratamiento superficial) es la única vía cercana que hace enlace al interior del país, permitiendo el abastecimiento de gran cantidad de productos de la canasta familiar. El recorrido de los productos que llegan por esta vía a Puerto Nariño (Vichada) se complementa con un enlace fluvial por los ríos Orinoco, Guaviare e Inírida, hasta llegar a la capital Inírida.

La vía de mayor extensión y más prioritaria en el departamento es la vía Inírida-Huesito-Puerto Caribe, una carretera destapada de suelo arenoso no confinado, la banca presenta gran inestabilidad que dificulta su acceso en época de invierno. El único vehículo para transporte por esta vía es el tractor. Su función principal es la de comunicar a la capital con las comunidades de la zona Alta y Baja del río Guainía, y así, evitar la movilización por el país vecino de Venezuela.

La situación de esta vía es bastante critica por la falta de la infraestructura para su óptimo funcionamiento, y así permitir el transporte de carga y pasajeros, en cualquier época del año y para cualquier tipo de vehículo, lo cual disminuiría los costos y mejoraría la calidad de vida de los habitantes de este sector.

**Fluviales:**

A nivel interno los ríos y caños se constituyen en la principal vía de comunicación, que se realiza a través de embarcaciones pequeñas como lanchas rápidas (voladoras), canoas grandes (bongos) y otras de mayor calado, aptas para el transporte de carga (lanchas y planchones).

El recorrido de los productos que llegan desde el interior del país, inicia desde la ciudad de Bogotá o Villavicencio hasta llegar a la localidad de Santa Rita en el departamento del Vichada, luego la carga se trasalada hasta la comuniad de Puerto Nariño ubicada en el mismo departamento, allí se inicia el recorrido fluvial por los ríos Orinoco, Guaviare e Inírida, hasta llegar a la capital Inírida.

El transporte interno se realiza principalmente por vía fluvial, pero solo el río Guaviare cuenta con un servicio constante de transporte en la ruta Inírida-Barancominas-Mapiripana, a través de lanchas rápidas con cupo para 15 personas. El desplazamiento de los habitantes de las comunidades se realiza en embarcaciones y motores privados en los que se realizan los recorridos.

**El departamento de Vaupés**, está ubicado al oriente del país en la región de la Amazonia, a una longitud de 74° 4’ 51.30’’ y una latitud 4° 35’ 56.57” Oeste de Greenwich

Límites del municipio:

Norte - departamentos de Guaviare y Guainía.

Este - República del Brasil.

Sur - río Apoporis que lo separa de los departamentos de Amazonas y Caquetá.

Oeste - departamentos de Caquetá y Guaviare

Extensión total: 54.135 $km^2$

Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 200

Temperatura media: 27º C

Distancia de referencia: 660 km aproximadamente desde Bogotá y 550 km desde Villavicencio

**Economía:**

Los principales cultivos son yuca brava y la yuca dulce, maíz, plátano, ñame y frutas silvestres. Se explotan al interior del departamento recursos mineros como el oro y es posible encontrar la ilmenita, tantalita y el coltan en un escaso porcentaje de contenido.

**Vías de comunicación:**

**Aéreas:** Por ser un departamento al interior de la selva y la Orinoquía su única vía de acceso es el área y la única aerolinea de pasajeros que entra es Satena. Otras aerolineas que ingresan son las de carga incluyendo los dc3 que para este tipo de regiones aún son muy útiles.

**Terrestres:** El departamento del Vaupés no cuenta con vías principales, únicamente posee carreteables veredales que comunican entre las diferentes comunidades indígenas.

**Fluviales:** A la capital del departamento (Mitú) es posible llegar a través de su principal arteria flivial como lo es el río Vaupés, al occidente desde el departamento del Guavire por el río Unilla o Itilla que convergen con nuestro río hasta el municipio de Carurú como primera parada. De allí hasta el municipio de Mitú son apróximadamente dos días de navegación y cambio de lancha obligatorio en Pucarón debido al varador de la cachivera del Yuruparí. Desde Brasil es posible llegar a Mitú en una travesía por el río Amazonas, río Negro y Vaupés. Desde el Corregimiento de Yabaraté, nuestra frontera internacional por el mismo río Vaupés e innumerables accidentes hidrográficos son aproximadamente 24 horas hasta llegar a la capital.

La historia oral o tradicional cuenta que el territorio del Vaupés, es un territorio sagrado, ya que fue aquí donde los gérmenes de vida fueron transportados por la canoa Anaconda. Se dice que esta partió de la Laguna de la Leche, remontó el río Negro, se introdujo luego por el río Vaupés hasta el raudal de Ipanoré en donde saltaron a tierra los gérmenes de las diferentes etnias que hoy habitan este territorio y que, ya convertidos en seres inteligentes, empezaron a entenderse y a repartirse el territorio marcando límites y pautas muy claras, que hoy existen. Esto ha motivado a que las diferentes etnias que habitan este territorio no se guerreen, porque son hermanos de creación (Pacomá).

Los primeros conquistadores en territorio del Vaupés fueron Hernán Pérez de Quesada en 1538 y Phillip Von Hutten en 1541. Las primeras misiones Jesuitas llegaron en 1657; luego arribarían las Camelitas en 1695 provenientes del Brasil. A partir de 1750 se fundaron numerosos pueblos misioneros y puestos gubernamentales portugueses, que después desaparecieron. Desde 1880 se inició la penetración de misiones franciscanas provenientes del Brasil, que concentraron a los indígenas entre 1910 y 1920. En esta misma época, se produjo la explotación del caucho, ocurriendo la verdadera conquista del territorio y el sometimiento de los indígenas.

Entre 1914 y 1917 los misioneros monfortianos realizaron numerosas fundaciones misionales en el Vaupés. Desde 1943 se establecieron misiones protestantes. Entre 1969 y 1970, la resistencia indígena apoyada por los misioneros logró expulsar los remanentes de la explotación cauchera.

Las características climáticas han condicionado la ocupación del territorio vaupense; solamente las comunidades selváticas del pasado y los actuales grupos indígenas muestran una total adaptación al medio, en condiciones culturales ventajosas comparada con los colonos o recién llegados, quienes han ido introduciendo factores de deterioro de la diversidad biológica y desequilibrio de sus ecosistemas.

**El departamento de Amazonas** está situado a 00° 07’ 08” de latitud norte y a 04° 13’ 19” latitud sur, y a 69° 39’ 41” y a 74° 23’ 21” de longitud oeste. Ocupa un área de 109.665 km$^2$ siendo el departamento de mayor extensión territorial. Los límites departamentales están basados en tratados fronterizos que estableció Colombia con Perú en 1922 y con Brasil en 1907 y 1928. Limita: por el norte con el departamento del Caquetá y el departamento del Vaupés, así; con el departamento del Caquetá desde las bocas del río Nasaya en el río Caquetá, aguas abajo de este hasta el río Yarí en sus bocas; de este punto siguiendo la Escarpa del Araracuara hasta encontrar el punto limítrofe de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Vaupés sobre el río Apaporis. y con el departamento del Vaupés a partir de dicho punto limítrofe aguas abajo del Apaporis hasta las bocas del río Traira o Taraira, en dicho río Apaporis; por el occidente con el departamento del Putumayo, desde las bocas del río Nasaya, sobre el río Caquetá siguiendo una línea recta hasta la localidad Amazonense de Puerto Palestina, sobre el río Putumayo. Por el sur con la República del Perú desde el sitio Puerto Palestina siguiendo aguas abajo del río Putumayo, hasta las bocas del río Yaguas, y luego por una línea recta (Línea menor del Trapecio Amazónico) hasta el hito internacional de Atacuari, o sea la línea Yaguas- Atacuari. Desde este Hito internacional siguiendo aguas abajo hasta las bocas del Atacuari en el Amazonas, y aguas abajo por este hasta las bocas de la quebrada San Antonio, hito de la frontera Colombo-brasileña. Y por el oriente limita con los Estados Unidos del Brasil a través de la línea mayor del Trapecio Amazónico, desde las bocas de la quebrada San Antonio hasta el punto Apaporis, sobre el río Caquetá y siguiendo éste aguas arriba hasta las bocas del río Traira o Taraira.

Los límites departamentales comprenden, como puede verse, límites que posee el país con Perú (1.626 km) y unos 320 km. on Brasil, cuyo total con el país es de 1.645 km. La superficie es plana con algunas ondulaciones que presentan alturas que van desde los 80 msnm en cercanías de Leticia, hasta los 320 msnm al norte del territorio en proximidades del departamento del Caquetá.

Extensión total:109.665 km$^2$

Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): La cabecera Municipal se localiza entre 0 y 80 m de altitud sobre el nivel del mar.

Temperatura media: La temperatura no sufre grandes variaciones durante el año, pues tiene una media constante de 25,4 ºC que oscila entre una media máxima de 27,6 ºC y 23,5ºC como media mínima. La precipitación varía entre los 2.660 mm/año en inmediaciones de Puerto Nariño.º C

Distancia de referencia: Distancia 1.100 kilómetros de Bogotá.

El departamento sobrevive a partir de una economía básica sustentada en la extracción y comercialización de madera, caucho y minerales como el oro. Adicionalmente la pesca y la agricultura complementan los ingresos de la región. El desarrollo económico de la región está limitado por las difíciles vías de acceso.

Otra fuente de ingresos proviene del turismo, que durante los últimos años se ha convertido en un rubro que contribuye al desarrollo económico de la región. Se puede afirmar que el departamento presenta una estructura productiva que en primera instancia estuvo centrada en una economía extractiva de recursos naturales en auge, expandiendo sistemas de acopio y distribución signadas por relaciones de “endeude”; una producción agrícola, de recolección de recursos del bosque e ícticos, con énfasis en la subsistencia de

las sociedades indígenas y mestizas; la coexistencia de implantes productivos de carácter agropecuario extensivos y comerciales y la distribución de productos de consumo final e intermedio, cuya base se ha constituido a partir de los núcleos poblacionales urbanizados como enclaves administrativos, que se sustentan dadas las inversiones y el funcionamiento del Estado. De esta manera se pueden identificar al menos cuatro "ejes económicos". 1) Leticia, la más importante de ellas, se localiza en el extremo Sur del Trapecio Amazónico y concentra la mayor cantidad de población y de actividades productivas, principalmente de tipo terciarias por ser la capital administrativa del departamento, y en menor proporción, las de tipo primarias, relacionadas con actividades de pesca y agropecuarias, seguidas de las actividades secundarias especialmente relacionadas con la fabricación de artesanías. 2) Otro "eje económico" es Tarapacá; allí prevalecen las actividades primarias, especialmente las relacionadas con el aprovechamiento forestal, con énfasis en la actividad maderera. 3) La Pedrera y 4) en inmediaciones de Puerto Santander donde se adelantan actividades de pesca, tanto para consumo como de peces ornamentales, al igual que actividades de minería sobre el río Caquetá.

Geografía La Amazonía, es la más extensa zona forestal del mundo que es compartida por Venezuela, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana, Suriname, y Bolivia, conocida como el Pulmón del Mundo. La Región Amazónica de Colombia es la más forestal, con una superficie de 477.274. km. Comprende las grandes selvas tropicales que conforman dos unidades: la llanura amazónica de relieve plano y la saliente del Vaupés, constituida por colinas aisladas de poca altura y muy antiguas. Los principales centros urbanos de esta región son Leticia, Florencia, Puerto Asís, Mocoa, San Vicente del Caguán, Mitú y Puerto Leguízamo. El clima de la región amazónica es cálido y húmedo. Es atravesada por los principales ríos de Colombia, entre los que se cuentan Caquetá, Putumayo, Guaviare, Amazonas, Vichada, Apaporis, Inírida y Vaupés. La complejidad de las cuencas hidrográficas de la región no permite la construcción de vías terrestres. No solo por la gran humedad que allí existe, sino por el temor al impacto ambiental negativo que podría presentarse. Por ello, las principales formas de acceso a la región son la aérea y la fluvial. La Amazonía es quizá una de las regiones colombianas más diversa tanto por los pueblos indoamericanos que allí habitan como en cuanto a flora y fauna. En cuanto a las poblaciones indígenas, están dispersas por la selva y se dedican a la caza, la recolección y la pesca. Tal hecho es una gran riqueza cultural que pone al país en contacto con las manifestaciones y la etnografía precolombina. La presencia de colonos del interior del país, así como de las vecinas repúblicas hermanas como Brasil, Perú, Venezuela y Ecuador, contribuyen a enriquecer el panorama. Dentro de la región existen alrededor de treinta frutas exóticas exclusivas de la región y el mundo, entre las que se destacan el copoazú, el arazá y el caimarón. Entre los animales característicos y únicos de la Amazonía están las dantas, los caimanes gigantescos negros, las anacondas, los monos cabeza colorada, las guacamayas, los piuríes y las aves corredoras. El habitante más característico que se encuentra es el denominado por los indígenas bote o delfín rosado, es una especie de agua dulce, el más grande del mundo. Alcanza una longitud de 2.80 metros y un peso de 180 kg. Su color rosado está determinado genéticamente, pero la intensidad depende de la actividad física del animal. Según la leyenda, el delfín rosado fue un joven guerrero indígena, pero uno de los dioses envidió sus atributos masculinos y decidió transformarlo en el delfín rosado, condenado a vivir en los ríos y lagos de la Amazonía.[16]

**Vías de comunicación:**

**Aéreas:**

Dos rutas aéreas comerciales conectan Leticia y la Región Tri-fronteriza al mundo. En el lado colombiano, el servicio diario Bogotá-Leticia lo provee Aéreo República y Aires, con una duración de vuelo de una hora y cuarenta y cinco minutos. En Brasil, la conexión Manaus-Tabatinga toma alrededor de una hora y treinta y cinco minutos y la proveen las aerolíneas brasileras Rico y Trip. Hay vuelos charter disponibles a Iquitos y otros lugares en el departamento de Amazonas.

**Terrestres:**

Solo transporte urbano, como taxis, microbuses colectivos, siendo la moto el principal medio de transporte dentro de la ciudad.

**Fluviales:**

Se puede llegar a Leticia, a un paso más lento, sobre las aguas blancas del Gran Río. Hay dos modalidades principales: Los rápidos y los recreos. En un rápido, desde Iquitos se puede llegar a Leticia en alrededor de doce horas y desde Manaus el viaje tendrá una duración de alrededor de treinta y seis horas.

El viaje en un recreo, a un paso más sosegado, podría aportar un vistazo dentro de las costumbres y vidas de las gentes que habitan en los pueblos y comunidades a lo largo del Río Amazonas. Los recreos proveen la principal modalidad de transporte a las poblaciones sobre el Gran Río, cuando estas se desplazan para visitar familia o atender una visita médica. Le llaman un recreo porque para los nativos de la región, los recreos son una alternativa de pasar vacaciones con primos tíos y abuelos.

Para aquellos que viajan sin prisa, la experiencia de viajar por el Gran Río es recomendada. Se disfrutará de la experiencia de navegar sobre el Amazonas y tal vez se hagan algunos nuevos amigos en el camino.[17]

**El departamento de Putumayo** está ubicado al sur de Colombia en límites con los países de Ecuador y Perú. Hasta 1993 formaba parte de los 9 antiguos territorios nacionales, considerados como Intendencias, luego fue elevado a la categoría de departamento, gracias a la aplicación de la nueva Constitución Política del 1991.

Cuenta con trece municipios que se encuentran en un área de 24.885 km (IGAG). Su capital es Mocoa, registra una temperatura promedio de 28c, es el centro administrativo y financiero del departamento. Cuenta con tres regiones geográficas que registran todos los pisos térmicos, conocidas como Alta, Media y Bajo Putumayo.

Su producción agrícola y ganadera ha caracterizado por el trabajo de sus gentes. En el Alto Putumayo o Valle de Sibundoy se encuentran los municipios de Santiago, Colón, Sibundoy y San Francisco, poblaciones que se unen a través de una carretera de 18 kilómetros que recorre la región, denominada con la "Suiza Suramericana", apoyada así por su exuberante belleza de sus paisajes y calor de sus gentes. En esta zona se cultiva el fríjol bolón rojo tipo exportación y diversidad de frutas. También existe la ganadería y producción lechera que asciende a los 50 mil litros diarios.

En el medio Putumayo se encuentran Mocoa, Villagarzón, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo y Puerto Asís y en el Bajo Putumayo están ubicados los municipios de Orito, Valle del Guamuez y San Miguel, este último en la frontera con Ecuador. Las dos regiones se caracterizan por la actividad ganadera, producción de plátano, yuca, arroz y maíz entre otros productos. El gentilicio es putumayense.

**El departamento de Nariño** en la época precolombina el territorio estaba ocupado por las tribus indígenas: "las culturas de los Pastos, los Quillacingas, Sindaguas, Nulpes, Tumacos, Abades y Chapanchicas". En l522 Pascual de Andagoya recorrió parte de la costa colombiana del Océano Pacífico y obtuvo información que utilizó Francisco Pizarro para organizar la expedición que culminó con la conquista del Perú; ésta salió en noviembre de 1522 y recorrió toda la costa colombiana, tocando las islas de Gorgona y del Gallo y la ensenada de Tumaco. Los primeros explotadores de la parte montañosa fueron Juan de Ampudia y Pedro de Añasco, comisionados por Sebastián de Belalcázar en 1535, quien a su vez recorrió el territorio en 1536 y llegó hasta Popayán donde permaneció algún tiempo. Al regresar Belalcázar de España en 1541, con el título de gobernador de las tierras por él conquistadas, dividió sus dominios en 14 tenencias; entonces este territorio quedó como parte de la audiencia de Quti: en 1831 pasó a formar parte del departamento del Cauca y en 1863 del estado del mismo nombre, hasta 1886 cuando se restablecieron los departamentos.

El departamento de Nariño fue creado por ministerio de la Ley Primera el 6 de agosto de 1904, con las regiones segregadas del antiguo departamento del Cauca, con Pasto como su capital. Dicha ley fue sancionada por el Presidente José Manuel Marroquín en el último día de su gobierno. Siendo presidente de la República el General Rafael Reyes, nombró su primer gobernador a Don Julián Bucheli Ayerbe, quien tomó posesión del cargo el 18 de octubre de 1904 ante el doctor José María Navarrete, Presidente del Tribunal del Sur. Una de sus principales realizaciones fue la creación de la Universidad de Nariño.

La creación del departamento de Nariño, no fue una concesión gratuita. Fue el resultado de una gestión colectiva, tesonera e histórica de los habitantes de Nariño y su nombre es un homenaje al Precursor de la independencia, Don Antonio Nariño.

El departamento está dividido en 63 municipios: Pasto, ciudad capital, Albán, Aldana, Ancuya, Arboleda, Barbacoas, Belén, Buesaco, Colón, Consacá, Contadero, Córdoba, Cuaspud, Cumbal, Cumbitara, Chachagüi, El Charco, El Peñol, El Rosario, El Tablón, El Tambo, Francisco Pizarro, Fúnes, Guachucal, Guaitarilla, Gualmatán, Iles, Imúes, Ipiales, La Cruz, La Florida, La Llanada, La Tola, La Unión, Leiva, Linares, Los Andes, Magüi, Mallama, Mosquera, Nariño, Olalla Herrera, Ospina, Policarpa, Potosí, Providencia, Puerres, Pupiales, Ricaurte, Roberto Payán, Samaniego, San Bernardo, San Lorenzo, San Pablo, San Pedro de Cartago, Sandoná, Santa Bárbara, Santa Cruz, Sapuyes, Taminango, Tangua, Tumaco, Túquerres y Yacuanquer; 230 corregimientos, 416 inspecciones de Policía, numerosos caserios y sitios poblados. Los municipios están agrupados en 20 círculos notariales, con un total de 25 notarias, un circulo principal de registro con sede en Pasto y 7 oficinas seccionales de registro con cede en municipios de Barbacoas, Ipiales, La Cruz, La Unión, Samaniego, Tumaco y Túquerres; un distrito judicial con 11 cabeceras: Barbacoas, Ipiales, La Cruz, La Unión, Samaniego, Tuquerres y Tumaco en el departamento de Nariño y Mocoa, Sibundoy y Puerto Asis en el departamento del Putumayo. El departamento conforma la Circunscripción Electoral de Nariño. El primero de enero de 1995 tenía registrados 118.104 predios urbanos y 242.264 rurales.

Presenta una economía tradicional, basada en el sector primario. Los cultivos de mayor importancia son la papa (45.769 ha), trigo (30.015 ha), café (27.607 ha), fríjol (21.567 ha), cacao (15.164 ha), plátano (21.362 ha), caña panelera (18.011 ha); en menor proporción se cultiva zanahoria, arveja y haba. La población ganadera

se estima en 338.486 cabezas de vacunos, 160.885 porcinos, 99.285 equinos, 5.334 mulares, 663 asnales, 18.798 caprinos y 29.132 ovinos. La pesca marítima y continental es igualmente importante; en los sectores altos de los ríos y lagunas se pesca principalmente la trucha, y en el área costera se encuentran criaderos de camarón blanco; las principales especies marítimas son: barrilete, chema, pargo rojo, camarón blanco y camarón tití. El sector industrial en el departamento tiene registradas 559 industrias y el comercial 6.639 establecimientos; sobresale la pequeña industria, principalmente la manufacturera en cuero y talla en madera. La agroindustria está representada por la extracción de aceite crudo de palma africana y la industria harinera. Los municipios de mayor actividad comercial son Pasto, La Unión, Tumaco, Túquerres e Ipiales. La actividad minera presentó en el año de 1995 una producción de 931.405 gramos de oro y 8.805,2 gramos de platino. Son un potencial en el área, los recursos de petróleo gas, roca fosfórica, cobre, molibdeno, plomo, zinc, manganeso, arcillas, arenas, piedra, gravas y gravilla. En la actividad económica es importante tener en cuenta el sector de la construcción que ha cobrado fuerza en los últimos años. Existe una actividad comercial importante en el departamento debido al intercambio con el vecino país del Ecuador. El sistema financiero presentó (1996) al departamento, 251.199 millones de pesos en captaciones y 93.099 millones de pesos en colocaciones. La participación departamental en el producto interno bruto (PIB) es de 1,72% del total nacional.

La extracción de oro en forma artesanal causa contaminación especialmente en los ríos Mira, Patía y Telembí; en el Nevado del Cumbal avanza la pérdida de la capa de hielo, causada por los campesinos de la región que lo extraen en bloques para venderlos en la cabecera municipal; la región del Pacífico viene siendo afectada por la irracional deforestación causada por los colonos, principalmente en las áreas aledañas a los ríos Mataje, Mira, Patía, Sanquianga, Satinga y Tapaje; en las partes altas de la Laguna de La Cocha y en el Volcán Galeras. Para atender el desarrollo de planes ambientales departamentales y regionales, se creó la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), por medio de la Ley 99 de 1993.

**El Chocó es un departamento de Colombia** con una riqueza natural incomparable, se destacan la minería, la explotación de maderas, la pesca.

El Chocó tiene una temperatura promedio de 27°C, el clima ideal para disfrutar de sus hermosas playas, Capurganá, Bahía Solano y Nuquí hacen parte de este repertorio de naturaleza y belleza. Y por supuesto si quieres deleitarte con el baile de las ballenas tiene que visitar Bahía Solano. Por ser una ciudad costera, prepárate para disfrutar del pescado más delicioso, con un arroz con coco y patacones o por qué no, un exquisito sancocho de pescado.

**Superficie:** 46.530 km2

**Población:** 505.046

**Año de creación:** 1947

**Gentilicio:** Chocoano

**Capital:** Quibdó 113.473 habitantes

**Principales municipios:** Itsmina, Condoto y Acadí

**Límites:** Por el norte con Panamá y el Mar Caribe; por el oriente con los departamentos de Antioquia, Risaralda y Valle del Cauca; y por el occidente con el Océano Pacífico.

**Fisiografía:** El departamento está constituido es su mayor parte por la llanura del Pacífico, formada por los valles de los ríos Atrato y San Juan. El Valle del Atrato presenta hacia el norte un sector pantanoso y anegadizo: el talón del Darién. El Litoral Pacífico se halla dividido en dos sectores diferentes por el Cabo Corrientes; al norte es alto y escarpado, y al sur es bajo, anegadizo, cubierto de manglares y cruzado por caños y esteros.

**Hidrografía:** ríos Atrato y San Juan.

**Economía:** Las principales actividades económicas son las explotaciones forestales intensivas y la minería. La actividad maderera se orienta a la industria del aserrío. El oro juega un papel principal: El Chocó es el segundo productor de ese mineral en el país. Las principales zonas auríferas están ubicadas en los ríos San Juan y Atrato en forma de aluviones. En el Valle de San Juan se encuentran ricas minas de platino.

**Geografía**

Descripción física: Negros o Afrocolombianos (75,68%)

Amerindios o Indígenas (11,9%)

Mestizos (7,42%)

Blancos (5,01%)

Límites del municipio: Limita por el Norte con la República de Panamá y el mar Caribe, por el Este con los departamentos de Antioquia, Risaralda y Valle del Cauca, por el Sur con el departamento del Valle de Cauca, y por el Oeste con el océano Pacífico.

Extensión total: 46.530 $km^2$

Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): Está situado en el occidente del país, en la región de la llanura del Pacífico; localizado entre los 04º 00’50” y 08º 41’32” de latitud norte y los 76º 02’57” y 77º 53’38” de longitud oeste.

Temperatura media: está situado en el occidente del país, en la región de la llanura del Pacífico; localizado entre los 04º 00’50” y 08º 41’32” de latitud norte y los 76º 02’57” y 77º 53’38” de longitud oeste$^{o}$ C

La economía del departamento del Chocó es frágil, depende de la minería, la explotación forestal, la pesca, la agricultura y la ganadería. La minería se concentra principalmente en la extracción de oro, le siguen en menor proporción la plata y el platino, aunque existen además yacimientos de caliza, molibdeno y cobre. La explotación forestal ha sido intensa y actualmente representa una amenaza para los ecosistemas del departamento.

**Vías de comunicación**

Aéreas: La forma más rápida de acceso al departamento y dentro del mismo es por aire y para ello existen numerosas compañías que prestan este servicio especialmente en avioneta. El Aeropuerto Nacional El Caraño en Quibdó es la principal pista y pone en conexión al departamento con las principales ciudades del país.

Terrestres: Como región selvática y de alta pluviosidad, el departamento carece de grandes infraestructuras terrestres. Las principales sin embargo son las siguientes:

Quibdó-Tutunendo - El 18 - El 12 - El 7 - El Carmen (Mansa)-Bolívar (Antioquia)-Salgar-Medellín-Bogotá.

Quibdó-Yuto-Las Animas-Cértegui-Itsmina-Condoto-Opogodó-Nóvita-Valencia (Risaralda)-Pereira-Bogotá.

Bahía Solano - El Valle y próximamente se conectará con - Jurubidá-Tribugá.

Fluviales: La red hidrográfica del departamento ha probado ser la principal vía de transporte tanto marítima como por los numerosos ríos, entre los cuales los principales son el Atrato y el Río San Juan.[18]

**Para finalizar el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina** es un grupo de Islas del mar Caribe pertenecientes a Colombia, conformando el único departamento de este país sin territorio continental. Este conjunto de islas, cayos, islotes y bancos se localiza sobre una plataforma volcánica del Caribe suroccidental, a unos 720 km del noroeste de la costa colombiana y a 110 kilómetros de la costa nicaragüense.

El territorio del Archipiélago, posee una extensión total de 350.000 km², se localiza al noroccidente de Colombia en las coordenadas 12° 35’ 37” y 14° 42’ de latitud norte y 81° 40’ 49” y 81° 43’ 13” de longitud oeste, adentrándose en el sector centro-occidental del mar de las Antillas.[19]

El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un grupo de islas del mar Caribe pertenecientes a Colombia, conformando el único departamento de este país sin territorio continental. Este conjunto de islas, cayos e islotes se localiza sobre una plataforma volcánica del Caribe suroccidental, a unos 720 km del noroeste de la costa colombiana y a 110 kilómetros de la costa nicaragüense.

La economía del departamento de San Andrés y Providencia está basada principalmente en el turismo y el comercio; diariamente llegan a las islas varios aviones procedentes de diferentes ciudades colombianas y algunos del exterior, en busca de esparcimiento y descanso; las anteriores actividades son complementadas por las propias de la agricultura y la pesca de subsistencia, que son insuficientes para abastecer las islas y ello hace que del interior del país se deban importar la mayor parte de los víveres de consumo cotidiano, tanto para los naturales como para los turistas. El principal producto agrícola que se explotaba comercialmente en el archipiélago, era el coco, pero además se producía aguacate, caña de azúcar, mango, naranja, ñame, noni y yuca, producciones las cuales fueron decayendo a través de los años por daños en el suelo y urbanización de muchas áreas.

Con la declaración del puerto libre, y las migraciones posteriores tanto de la población del interior (Bolívar, Atlántico, Antioquia) como extranjeros (Medio Oriente) se impulsó la actividad turística y comercial, incentivada por los bajos costos que tenían las mercancías. Con ello, aumentó el transporte aéreo y marítimo a la isla, que durante las temporadas altas es visitada por una gran cantidad de turistas.

Proyecciones por sexo y edad hasta el año 2020[20]

***Fuente DANE.***

La problemática de esta zona del país va en aumento en San Andrés la población cada vez es mayor en un terreno de solo 27 kilómetros cuadrados, y no existen los recursos, planes, programas para atender de manera adecuada a sus habitantes, a los raizales; el agua les llega una o dos veces al mes, el servicio de energía es muy costoso, ahora bien, no se quiere mantener la etnoeducación de la zona.

Después del fallo de La Haya del año 2012, el pescador artesanal de este departamento ha diezmado su fuente de ingresos en vista de que las embarcaciones que antes llegaban a Luna Verde ahora llegan a Nicaragua, se reporta que antes del fallo se tenía una producción de 150 toneladas de langosta al año y actualmente solo 40 toneladas aproximadamente.

**3. *ANTECEDENTES LEGISLATIVOS***

Esta iniciativa de manera diferente, pero conservando su objeto principal que es el desarrollo del precepto constitucional del artículo 337 de la Carta Magna ha intentado hacer su tránsito a ley de la República en el Congreso. Sin embargo, por términos legislativos, por no tener ambiente ni consenso entre las bancadas y otras causas dicho proyecto no ha sido aprobado por el legislativo. A continuación, por respeto a los legisladores que precedieron a este proyecto de ley haré un recuento de los proyectos presentados ante el Congreso de la República donde se

demuestra la constante preocupación de algunos legisladores, y latente necesidad de la sociedad colombiana, de que se realice este proyecto de ley para el desarrollo social, económico, cultural de estos departamentos, objeto de este proyecto de ley.

- **Proyecto de ley número 049 de 2006,** *por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo Especial para el Desarrollo Económico y Social del departamento de La Guajira, en desarrollo del artículo 337 de la Constitución Política.* Presentado por Jorge Eliécer Ballesteros Bérnier, Miguel Pinedo Vidal, entre otros.
- **Proyecto de ley número 124 de 2013 del Senado,** *por medio de la cual se establece un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana,* presentado por el honorable Senador Juan Fernando Cristo y otros.
- **Proyecto de ley número 209 de 2016 Cámara,** *por medio de la cual se desarrolla el artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos fronterizos de La Guajira, Norte de Santander, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones,* presentado por la honorable Represente Aída Merlano Rebolledo, el cual se recopila su articulado.

**4.** ***MARCO CONSTITUCIONAL***

Esta iniciativa tiene por objeto desarrollar el artículo 337 constitucional, con respecto a esto la Corte Constitucional se pronunció al respecto de las competencias del Congreso de la República en este tema en la Sentencia C-076 de 1997, M. P., doctor Jorge Arango Mejía, señaló que las competencias asignadas en esta materia al legislador son abiertas, en la medida en que la Constitución no las somete expresamente a condicionamientos específicos. Se trata, entonces, de una amplia libertad de configuración normativa en cabeza del legislador, lo que no significa, por supuesto, que dicha libertad sea absoluta por cuanto está limitada por las prohibiciones a las cuales la Constitución somete la acción legislativa en esta materia (v.gr., las circunstancias relacionadas con la protección de la soberanía nacional, las limitaciones presupuestales y financieras de la nación, el manejo de las relaciones internacionales, etc.), la anterior perspectiva contribuye a hacer efectivo el desarrollo del cometido estatal, con base en las evaluaciones políticas que el Congreso haga y según las apreciaciones de la realidad económica, social y cultural de las zonas de frontera. Sobre el particular, dijo la Corporación:

"*La Corte no desconoce el papel activo que la ley debe desempeñar con el objeto de promover programas de cooperación e integración en los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas. La conservación de la soberanía exige la presencia visible del Estado en los territorios limítrofes y la existencia de comunidades laboriosas y pujantes que desarrollen un sentimiento de arraigo nacional. Pero, al mismo tiempo, es importante que se estrechen los lazos culturales y económicos con las poblaciones de las naciones vecinas, como corresponde al ideario integracionista de la Carta".*

En cuanto al alcance de las atribuciones que el artículo 337 constitucional otorga al legislador frente a las zonas de frontera, la Corporación en la Sentencia C-076 de 1997, M. P. Doctor Jorge Arango Mejía,

*Entre "las facultades que la Constitución atribuye a la ley con el propósito de promover el desarrollo de las zonas de frontera, se encuentra la de establecer "normas especiales en materias económicas y sociales" (CP. Artículo 337)".*

*"Si se interpretara esta norma en sentido absoluto, la ley podría hacer caso omiso de los restantes órganos del Estado y de las correlativas modalidades de intervención previstas en la Constitución –particularmente de la planificación económica, presupuesto público y regulación económica–, en un vasto campo como es el que acota el universo de lo económico y social".*

*"La tesis anterior no puede acogerse. Cada órgano del Estado tiene, en el marco de la Constitución, un conjunto determinado de funciones. El desarrollo de una competencia singular no puede realizarse de una manera tal que su resultado signifique una alteración o modificación de las funciones que la Constitución ha atribuido a los demás órganos. Se impone un criterio o principio de "ejercicio armónico" de los poderes, de suerte que cada órgano se mantenga dentro de su esfera propia y no se desfigure el diseño constitucional de las funciones".*

*"(…) En este caso, la ley puede libremente adoptar un conjunto de regulaciones tendentes a promover el desarrollo de las zonas de frontera. Sin embargo, no parecería necesario y, además, sería inconstitucional que pretendiera hacer caso omiso de los restantes órganos del Estado cuyas atribuciones tuvieran relación con las materias tratadas. No se puede ignorar que los órganos nacionales tienen competencia en todo el territorio nacional y que, especialmente, en las zonas de frontera, no es el Congreso el único órgano que despliega en ellas sus atribuciones".*

**Siguiendo tal argumento para desarrollar el artículo 337 de la Carta Magna, la Corte Constitucional en Sentencia C-269 de 2000 Magistrado Ponente, doctor ÁLVARO TAFUR GALVIS determinó:**

*Ahora bien, los artículos 289 y 337 de la Carta Política a los que se ha hecho referencia,*

*fueron desarrollados por la Ley 191 de 1995, la cual estableció un régimen especial para las zonas de frontera, con el objeto de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural. Esta normatividad tuvo como objetivos esenciales, fijar determinados parámetros que permitieran el desarrollo y el progreso de dichas áreas de la geografía nacional, así como su integración con el resto del país y con los estados vecinos. Pero en especial, según el artículo 2º de la ley, la acción del Estado en las zonas de frontera deberá orientarse prioritariamente a la consecución de ciertos objetivos, como la protección de los derechos humanos, el mejoramiento de la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en estas zonas, así como al fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación con los países vecinos y la eliminación de barreras y obstáculos artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas, y la prestación de los servicios necesarios para la integración fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como el transporte, agua potable, entre otros.*

Tal motivación nos guía a una necesidad imperiosa de cumplir con la importante labor que la constitución ha concebido al legislador para proteger a los ciudadanos más afectados por la brecha social que a través de los años ha caracterizado a estas regiones.

Cabe destacar que la Ley 191 de 1995 tuvo como justificación, según la exposición de motivos presentada al proyecto de ley sometido a consideración de las cámaras legislativas, los siguientes aspectos:

*"Dentro de este marco general conviene señalar que el compromiso se ajusta a los parámetros que identifica el gobierno de turno para buscar estrechos lazos de hermandad con las autoridades del mismo continente. En el marco estrictamente económico se tiene en cuenta el surgimiento de las fronteras de lo que se ha denominado nueva empresa, debido a que se han impuesto como la competitividad y la eficiencia. Igualmente, un nuevo modelo de integración que se proyecta en las áreas limítrofes, en procura de adaptarse a las grandes exigencias de la economía mundial. La cooperación entre los países se requiere para lograr una economía internacionalizada"*[21].

## 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se crea parcialmente la ley general fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones.*

### *PLIEGO DE MODIFICACIONES*

| TEXTO PRESENTADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **Artículo 1°. *Objeto*.** Fomentar el desarrollo integral de los departamentos fronterizos, propiciando desde el Estado, el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas, de economía mixta y la integración con las demás regiones y países de fronteras. | **Artículo 1°. *Objeto*.** Fomentar el desarrollo integral de los departamentos fronterizos, propiciando desde el Estado, el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas, de economía mixta y la integración con las demás regiones y países de fronteras. | Sin modificaciones |
| **Artículo 2°. *Aplicación*.** Se pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes de los departamentos de frontera objeto de esta ley, la igualdad socioeconómica entre ellos y el resto de nacionales, su integración con los países vecinos, y el ejercicio efectivo de una soberanía social. | **Artículo 2°. *Aplicación*.** Se pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes de los departamentos de frontera objeto de esta ley, la igualdad socioeconómica entre ellos y el resto de nacionales, su integración con los países vecinos, y el ejercicio efectivo de una soberanía social. | Sin modificaciones |
| **Artículo 3°. La presente ley se aplicará en:**<br><br>– Municipios de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes.<br>– Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia. | **Artículo 3°. La presente ley se aplicará en:**<br>– Corregimiento de frontera. Subdivisión de los diferentes departamentos del país, la cual corresponde a un núcleo de población y sus alrededores pero sin alcanzar la categoría de municipio y sin pertenecer a ninguno de los ya existentes y cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes.<br>– Municipios de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes.<br>– Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia. | Se incluye el término corregimiento de frontera, ya que, en algunos casos, como el de Guainía, existe sólo un municipio y su división administrativa se concentra en corregimiento. |

| TEXTO PRESENTADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| – Regiones de frontera. Los departamentos fronterizos podrán conformar regiones fronterizas, mediante la unión de dos o más de ellos, en el marco y en observancia de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011.<br>– Zonas de Integración Fronteriza. Son áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y administrativos, de uno o varios departamentos fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos, de una o varias divisiones político-administrativas limítrofes del país vecino colindante, en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente, para la planeación y ejecución de acciones, ejecutorias y gestiones conjuntas de gobierno.<br>Las ZIF están reguladas por la Decisión 501, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.<br>Parágrafo 1°. En las áreas de los departamentos fronterizos ubicados en la Orinoquía y Amazonía, donde puedan darse definiciones territoriales diferentes a la de municipios, el presente régimen se aplicará a los centros poblados limítrofes que administrativamente dependan de las respectivas gobernaciones.<br>Parágrafo 2°. El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es departamento fronterizo y le aplica plenamente lo dispuesto en esta ley. Para los efectos de la presente ley, el territorio de la Isla de San Andrés recibirá los beneficios y tratamientos previstos para los municipios fronterizos.<br>Parágrafo 3°. Las entidades territoriales nacionales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza y transfronteriza, de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011 y a los convenios internacionales que se suscriban para el efecto. Entre otros elementos configuradores, los departamentos y municipios que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo, y la gestión y ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental. | – Regiones de frontera. Los departamentos fronterizos podrán conformar regiones fronterizas, mediante la unión de dos o más de ellos, en el marco y en observancia de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011.<br>– Zonas de Integración Fronteriza. Son áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y administrativos, de uno o varios departamentos fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos, de una o varias divisiones político-administrativas limítrofes del país vecino colindante, en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente, para la planeación y ejecución de acciones, ejecutorias y gestiones conjuntas de gobierno.<br>Las ZIF están reguladas por la Decisión 501, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.<br>**Parágrafo 1°.** En las áreas de los departamentos fronterizos ubicados en la Orinoquía y Amazonía, donde puedan darse definiciones territoriales diferentes a la de municipios, el presente régimen se aplicará a los centros poblados limítrofes que administrativamente dependan de las respectivas gobernaciones.<br>**Parágrafo 2°.** El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es departamento fronterizo y le aplica plenamente lo dispuesto en esta ley. Para los efectos de la presente ley, el territorio de la Isla de San Andrés recibirá los beneficios y tratamientos previstos para los municipios fronterizos.<br>**Parágrafo 3°.** Las entidades territoriales nacionales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza y transfronteriza, de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011 y a los convenios internacionales que se suscriban para el efecto. Entre otros elementos configuradores, los departamentos y municipios que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo, y la gestión y ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental. | |
| **Artículo 4°.** ***Comisión de Ordenamiento Territorial (COT).*** La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), servirá las veces de un organismo de carácter técnico asesor para los departamentos de frontera teniendo como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.<br>**Parágrafo.** Esta comisión orientará la aplicación de los principios consagrados en la Ley 1454 de 2011 a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración. | **Artículo 4°.** ***Comisión de Ordenamiento Territorial (COT).*** La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), servirá las veces de un organismo de carácter técnico asesor para los departamentos de frontera teniendo como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.<br>**Parágrafo.** Esta comisión orientará la aplicación de los principios consagrados en la Ley 1454 de 2011 a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración. | Sin modificaciones |

| TEXTO PRESENTADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **Artículo 5°.** ***Líneas de crédito especiales***. Se establecerán líneas de crédito en condiciones especiales para los sectores productivos de estas zonas del País a través de las entidades financieras especialmente, a través del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), y Banco Agrario de Colombia.<br>Se estimulará preferentemente, el financiamiento de proyectos de preinversión, y promocionará la colocación de créditos de fomento por el sistema financiero, en proyectos de inversión productiva que se adelanten en los Departamentos de Frontera. | **Artículo 5°.** ***Líneas de crédito especiales***. Se establecerán líneas de crédito en condiciones especiales para los sectores productivos de estas zonas del País a través de las entidades financieras especialmente, a través del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), y Banco Agrario de Colombia.<br>Se estimulará preferentemente, el financiamiento de proyectos de preinversión, y promocionará la colocación de créditos de fomento por el sistema financiero, en proyectos de inversión productiva que se adelanten en los Departamentos de Frontera. | Sin modificaciones |
| **Artículo 6°.** ***Programas Especiales.*** Las entidades financieras o de fomento, de naturaleza pública, y sociedad de economía mixta del orden nacional o departamental, establecerán programas especiales de apoyo a las micro, pequeña y mediana empresa establecidas o que deseen establecerse en municipios de Frontera que trata esta ley, y cuando se promuevan encadenamientos productivos a través del establecimiento de empresas binacionales, mediante los cuales apoyarán los requerimientos de capital de trabajo, financiación de bienes de capital y establecimiento de políticas de crédito adecuadas a este tipo de empresas, en municipios de los departamentos objeto de esta ley. | **Artículo 6°.** ***Programas Especiales.*** Las entidades financieras o de fomento, de naturaleza pública, y sociedad de economía mixta del orden nacional o departamental, establecerán programas especiales de apoyo a las micro, pequeña y mediana empresa establecidas o que deseen establecerse en municipios de Frontera que trata esta ley, y cuando se promuevan encadenamientos productivos a través del establecimiento de empresas binacionales, mediante los cuales apoyarán los requerimientos de capital de trabajo, financiación de bienes de capital y establecimiento de políticas de crédito adecuadas a este tipo de empresas, en municipios de los departamentos objeto de esta ley. | Sin modificaciones |
| **Artículo 7°.** ***Programas de empleo y emprendimiento juvenil.*** El Gobierno nacional implantará programas especiales en los departamentos de frontera, para que los jóvenes emprendedores impulsen sus proyectos de empresa tecnológicos y científicos, en coordinación con los Ministerios de Trabajo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, proporcionando los incentivos, exenciones y beneficios de la Ley 1780 de 2016. | **Artículo 7°.** ***Programas de empleo y emprendimiento juvenil.*** El Gobierno nacional implantará programas especiales en los departamentos de frontera, para que los jóvenes emprendedores impulsen sus proyectos de empresa tecnológicos y científicos, en coordinación con los Ministerios de Trabajo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, proporcionando los incentivos, exenciones y beneficios de la Ley 1780 de 2016. | Sin modificaciones |
| **Artículo 8°.** ***Incentivos tributarios y aduaneros***. Se considerará como incentivo tributario<br>**La Exención de IVA y gravámenes arancelarios**. Están exentos del IVA y de todo gravamen arancelario, los alimentos y medicamentos de consumo humano y animal, así como los insumos, fertilizantes, herramientas, máquinas, combustibles y equipos agropecuarios, agroindustriales y pesqueros, y que se comercialicen en los Municipios de Frontera, siempre y cuando se destinen para el uso y consumo dentro de los mismos.<br>**Zonas Francas Permanentes Especiales**. Podrá declararse la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en los departamentos objeto de esta ley, cumpliéndose con los requisitos establecidos en los Decretos números 2685 de 1999, 1197 de 2009 y 1767 de 16 de agosto de 2013.<br>**Libre tránsito**. En los Departamentos descritos, existirá libre tránsito de personas y libre comercio de bienes y mercancías según los convenios internacionales que se convengan para tales efectos.<br>**Lista RAE.** No someter a las mercancías que se introduzcan por el RAE a la lista de precios oficiales.<br>**Parágrafo**. Esto será reglamentado por el Gobierno nacional en los términos que señalen según las exenciones permitidas por la respectiva cartera en un término de 6 meses. | **Artículo 8°.** ***Incentivos tributarios y aduaneros***. Se considerará como incentivo tributario<br>**La Exención de IVA y gravámenes arancelarios**. Están exentos del IVA y de todo gravamen arancelario, los alimentos y medicamentos de consumo humano y animal, así como los insumos, fertilizantes, herramientas, máquinas, combustibles y equipos agropecuarios, agroindustriales y pesqueros, y que se comercialicen en los Municipios de Frontera, siempre y cuando se destinen para el uso y consumo dentro de los mismos.<br>**Zonas Francas Permanentes Especiales**. Podrá declararse la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en los departamentos objeto de esta ley, cumpliéndose con los requisitos establecidos en los Decretos números 2685 de 1999, 1197 de 2009 y 1767 de 16 de agosto de 2013.<br>**Libre tránsito**. En los Departamentos descritos, existirá libre tránsito de personas y libre comercio de bienes y mercancías según los convenios internacionales que se convengan para tales efectos.<br>**Lista RAE.** No someter a las mercancías que se introduzcan por el RAE a la lista de precios oficiales.<br>**Parágrafo**. Esto será reglamentado por el Gobierno nacional en los términos que señalen según las exenciones permitidas por la respectiva cartera en un término de 6 meses. | Sin modificaciones |

| TEXTO PRESENTADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **Artículo 7°**. ***Aeropuertos Internacionales***. El Gobierno nacional, declarará a los aeropuertos de las ciudades capitales de los Departamentos objeto de esta ley, como Aeropuertos Internacionales, en procura del mejoramiento de las rutas de transporte aéreo y sus tarifas, el fortalecimiento interinstitucional con las entidades del orden nacional y la dinámica empresarial, turística y económica de nuestras regiones. | **Artículo 9°**. ***Aeropuertos Internacionales***. El Gobierno nacional, declarará a los aeropuertos de las ciudades capitales de los Departamentos objeto de esta ley, como Aeropuertos Internacionales, en procura del mejoramiento de las rutas de transporte aéreo y sus tarifas, el fortalecimiento interinstitucional con las entidades del orden nacional y la dinámica empresarial, turística y económica de nuestras regiones. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 7 al artículo número 9. |
| **Artículo 9°. *Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).*** El Departamento Nacional de Planeación con el acompañamiento de los departamentos de frontera, crearán un grupo de agentes e instancias de coordinación y articulación, para el fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno nacional buscando que los procesos de planificación, presupuesto, ejecución y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos propendan a la inclusión de acciones específicas por parte de las instituciones del Gobierno en el marco de sus competencias, con miras a lograr el desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios fronterizos del país, para reducir las brechas socioeconómicas existentes respecto del resto del país y de los países vecinos. | **Artículo 10. *Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).*** El Departamento Nacional de Planeación con el acompañamiento de los departamentos de frontera, crearán un grupo de agentes e instancias de coordinación y articulación, para el fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno nacional buscando que los procesos de planificación, presupuesto, ejecución y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos propendan a la inclusión de acciones específicas por parte de las instituciones del Gobierno en el marco de sus competencias, con miras a lograr el desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios fronterizos del país, para reducir las brechas socioeconómicas existentes respecto del resto del país y de los países vecinos. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 9 al artículo número 10. |
| **Artículo 10. *Migración Colombia***. Bajo la dinámica regional y global de integración económica, política y social, se fortalecerá la sinergia interinstitucional a través del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras (MIG); a partir del trabajo colaborativo, la alineación de marcos normativos institucionales y la armonización de recursos, en pro de la acción estatal unificada y gestión del desarrollo en frontera.<br>Parágrafo 1°. El Departamento Nacional de Planeación y Migración Colombia rendirán informe técnico al respectivo departamento de frontera en cada una de las asambleas departamentales por una vez al año. | **Artículo 11. *Migración Colombia***. Bajo la dinámica regional y global de integración económica, política y social, se fortalecerá la sinergia interinstitucional a través del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras (MIG); a partir del trabajo colaborativo, la alineación de marcos normativos institucionales y la armonización de recursos, en pro de la acción estatal unificada y gestión del desarrollo en frontera.<br>Parágrafo 1°. El Departamento Nacional de Planeación y Migración Colombia rendirán informe técnico al respectivo departamento de frontera en cada una de las asambleas departamentales por una vez al año. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 10 al artículo número 11. |
| **Artículo 11. *Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras.*** Ejercerá la coordinación, orientación superior y consolidación de la política de Estado relativa a la integración y el desarrollo fronterizo y vinculará en su loable labor a cada Gobernador de departamento fronterizo, para que presente iniciativas regionales con el único fin de fortalecer el Plan Nacional de Desarrollo y la descentralización territorial.<br>Formular el Programa Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo.<br>Promover la presentación al Congreso de la República de proyectos de ley que desarrollen los artículos 289 y 337 de la Constitución Política, y gestionar el desarrollo y aplicación de la Ley 191 de 1995. | **Artículo 12. *Agencia Nacional de Frontera.***<br>El Gobierno nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Cancillería, crearán junto con los Departamentos Fronterizos, la Agencia Nacional de Frontera; el Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras vinculado a la Cancillería, actuará como instancia técnica, viabilizando las políticas, planes y proyectos para el desarrollo de estos territorios de acuerdo a lo establecido en las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras. Igualmente, contará con la participación de un delegado de los departamentos de frontera.<br>Aquellas comisiones estarán conformadas por Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras, con presencia de las autoridades territoriales:<br>a) La Guajira, Cesar y Norte de Santander. (Frontera con Venezuela);<br>b) Arauca, Guainía, Vichada y Municipio de Cubará, departamento de Boyacá. (Frontera con Venezuela);<br>c) Guainía, Amazonas y Vaupés. (Frontera con Brasil);<br>d) Amazonas y Putumayo. (Frontera con Perú); | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 11 al artículo número 12.<br>La Comisión Intersectorial fue creada en el 2001 por el Decreto 569 de 2001 y derogado en el año 2014 como consecuencia de su inoperatividad. Por lo tanto, se elimina completamente la redacción y se sugiere crear una Agencia Nacional de Frontera, en ella se ordena al Gobierno nacional su creación, acompañado de los departamentos fronterizos y las Cámaras de Comercio respectivas con el fin de articular las realidades sociales y económicas de cada región. |

| TEXTO PRESENTADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| | e) Putumayo y Nariño. (Frontera con Ecuador);<br>f) Chocó. (Frontera con Panamá).<br>La Secretaría Técnica brindará el soporte técnico, logístico y operativo necesario para el cumplimiento de las funciones a cargo del Comité, en la creación y conformación de la Agencia Nacional de Frontera.<br>**Parágrafo 1°**. Cada Gobernador de departamento fronterizo podrá presentar iniciativas regionales con el fin de fortalecer el Plan Nacional de Desarrollo y la descentralización territorial.<br>Promover la presentación al Congreso de la República de proyectos de ley que desarrollen los artículos 289 y 337 de la Constitución Política con cada representante a la Cámara de su respectivo departamento, y gestionar el desarrollo y aplicación de la Ley 191 de 1995.<br>**Parágrafo 2°.** La Agencia Nacional de Frontera Socializará los Planes Binacionales de Integración Fronteriza bajo el acompañamiento de las Cámaras de Comercio de los departamentos de Frontera, con el fin de optimizar su participación como una herramienta de planificación territorial binacional de las zonas de integración fronteriza como en las Mesas Técnicas de los Gabinetes Binacionales. | |
| **Artículo 12.** ***Programas Agrarios***. Se realizarán programas de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural, Incentivo para la Capitalización Rural, Certificado de Incentivo Forestal, alianzas productivas, distritos de riego y drenaje y programas de desarrollo rural integral, enfocados a los municipios de los departamentos de frontera que trata esta ley, para tal fin se destinarán los recursos necesarios esto será reglamentado por el Gobierno nacional. | **Artículo 13.** ***Programas Agrarios***. Se realizarán programas de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural, Incentivo para la Capitalización Rural, Certificado de Incentivo Forestal, alianzas productivas, distritos de riego y drenaje y programas de desarrollo rural integral, enfocados a los municipios de los departamentos de frontera que trata esta ley, para tal fin se destinarán los recursos necesarios esto será reglamentado por el Gobierno nacional. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 12 al artículo número 13. |
| **Artículo 13.** ***Programas Comercio, Industria y Turismo.*** Se implementarán programas de constitución, formalización y fortalecimiento de micro y pequeñas empresas y al fomento del turismo, enfocados a los municipios de los departamentos de frontera que trata esta ley, para tal fin se destinarán los recursos necesarios; esto será reglamentado por el Gobierno nacional. | **Artículo 14.** ***Programas Comercio, Industria y Turismo.*** Se implementarán programas de constitución, formalización y fortalecimiento de micro y pequeñas empresas y al fomento del turismo, enfocados a los municipios de los departamentos de frontera que trata esta ley, para tal fin se destinarán los recursos necesarios; esto será reglamentado por el Gobierno nacional. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 13 al artículo número 14. |
| **Artículo 14.** ***Proyectos sostenibles de Interconexión***. El Ministerio de Minas y Energía, a través del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) y demás entidades que considere competentes, establecerá condiciones especiales tanto a nivel normativo y regulatorio como de financiación, y destinará un porcentaje de recursos provenientes del Fondo de Apoyo a las Zonas No Interconectadas (Fazni) y el Fondo de Apoyo a la Energización Rural (FAER) para la implementación de proyectos sostenibles de interconexión y desarrollo de soluciones alternas de generación y distribución de energía eléctrica en los Departamentos objeto de esta ley. | **Artículo 15.** ***Proyectos sostenibles de Interconexión***. El Ministerio de Minas y Energía, a través del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) y demás entidades que considere competentes, establecerá condiciones especiales tanto a nivel normativo y regulatorio como de financiación, y destinará un porcentaje de recursos provenientes del Fondo de Apoyo a las Zonas No Interconectadas (Fazni) y el Fondo de Apoyo a la Energización Rural (FAER) para la implementación de proyectos sostenibles de interconexión y desarrollo de soluciones alternas de generación y distribución de energía eléctrica en los Departamentos objeto de esta ley. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 14 al artículo número 15. |
| **Artículo 15.** ***Facilidad para el ejercicio del comercio en zonas de frontera.*** Las empresas que operen o se constituyan en departamentos de frontera se someterán a la progresividad en el cumplimiento de algunos deberes del comerciante, de la siguiente manera:<br>**1.** Cero por ciento (0%) del total de la tarifa establecida para la obtención de la matrícula mercantil en el año de constitución o primer año de establecimiento efectivo. | **Artículo 16.** ***Apoyo al emprendimiento y la formalización de las zonas de frontera.*** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá coordinar con las Cámaras de Comercio que tengan jurisdicción en las zonas de frontera programas especiales de apoyo a la formalización, el emprendimiento y fortalecimiento de las actividades económicas que permitan la sostenibilidad social, económica y ambiental de los municipios con frontera con los países | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 15 al artículo número 16.<br>Se modifica la redacción del artículo, de acuerdo a las mesas de trabajo que por más de un mes se realizaron con la Red de Cámaras de Comercio, se pudo concluir que el beneficio de exención de los derechos de registro, de forma aislada, no tiene impacto real para estimular la formalización. Solamente logran subsistir en el corto plazo un bajo |

| TEXTO PRESENTADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| **2.** Exención del deber contenido en el inciso primero del artículo treinta y tres del Decreto 410 de 1971, durante los primeros cinco años desde su constitución o establecimiento efectivo, excepto en el evento de cambio de domicilio o mutación en su actividad comercial.<br>**3.** Cincuenta por ciento (50%) del total de la tarifa establecida para la renovación de la matrícula mercantil en el sexto, séptimo, octavo y noveno año desde su constitución o establecimiento efectivo, excepto en el evento de cambio de domicilio o mutación en su actividad comercial.<br>**4.** Setenta y cinco por ciento (75%) del total de la tarifa establecida para la renovación de la matrícula mercantil en el décimo, décimo primer y décimo segundo año desde su constitución o establecimiento efectivo, excepto en el evento de cambio de domicilio o mutación en su actividad comercial.<br>**Parágrafo.** El contenido del presente artículo no exime del cumplimiento de los demás deberes del comerciante. | vecinos y la articulación con los mercados nacionales e internacionales.<br><br>El Gobierno nacional en la reglamentación de la presente ley identificará las acciones recursos y las responsabilidades institucionales para su implementación.<br>**Parágrafo**. Las Cámaras de Comercio que tengan jurisdicción en los municipios de frontera deberán focalizar acciones y recursos para el impulso de los programas anteriores en asocio con el Gobierno nacional y articular una presentación empresarial binacional. | porcentaje de empresas inscritas con el beneficio concedido, y se propone bajo un trabajo en conjunto entre el Gobierno nacional y las Cámaras de Comercio se establezcan programas de apoyo al fortalecimiento y ejercicio del comercio en las zonas de frontera, con el fin de facilitar el acceso al crédito, su capacidad de organización y gobierno y otros aspectos para garantizar su sostenibilidad. |
| **Artículo 16.** ***Implementación TIC.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizará el acceso de los Municipios de Frontera de los departamentos de Arauca, Vichada, Guainía, Cesar, La Guajira, Norte de Santander, Boyacá, a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para lo cual diseñará e implementará un Plan Integral Estratégico Fronterizo, que incluya componentes de radio, televisión, internet, telefonía y telefonía móvil y los demás que llegaren a desarrollarse en este campo. | **Artículo 17.** ***Implementación TIC.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizará el acceso de los Corregimientos, Municipios y Departamentos de Frontera ~~de los departamentos de Arauca, Vichada, Guainía, Cesar, La Guajira, Norte de Santander, Boyacá~~, a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para lo cual diseñará e implementará un Plan Integral Estratégico Fronterizo, que incluya componentes de radio, televisión, internet, telefonía y telefonía móvil y los demás que llegaren a desarrollarse en este campo. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 16 al artículo número 17.<br><br>Se agregan al artículo los corregimientos, municipios y departamentos de frontera cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes. |
| **Artículo 17.** ***Educación preescolar básica y media.*** El Ministerio de Educación Nacional definirá una tipología especial para los Municipios de los Departamentos de frontera que trata esta ley, como estrategia de permanencia de los niños, jóvenes y adolescentes a la educación preescolar, básica y media. Realizará monitoreo y brigadas permanentes a fin de verificar que las personas que habitan en zonas alejadas de estos Departamentos estén recibiendo la educación correspondiente a los niños, jóvenes y adolescentes. Esta estrategia permitirá ampliar la cobertura de los programas de alimentación y transporte.<br>**Parágrafo.** Se realizará un programa especial para dar continuidad a la etnoeducación de las poblaciones raizales e indígenas a fin de mantener su identidad cultural. | **Artículo 18.** ***Educación preescolar básica y media.*** El Ministerio de Educación Nacional definirá una tipología especial para los Corregimientos y Municipios de los Departamentos de frontera que trata esta ley, como estrategia de permanencia de los niños, jóvenes y adolescentes a la educación preescolar, básica y media. Realizará monitoreo y brigadas permanentes a fin de verificar que las personas que habitan en zonas alejadas de estos Departamentos estén recibiendo la educación correspondiente a los niños, jóvenes y adolescentes. Esta estrategia permitirá ampliar la cobertura de los programas de alimentación y transporte.<br>**Parágrafo.** Se realizará un programa especial para dar continuidad a la etnoeducación de las poblaciones raizales e indígenas a fin de mantener su identidad cultural. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 17 al artículo número 18.<br><br>Se incluye el término corregimiento de frontera, ya que, en algunos casos, como el de Guainía, existe sólo un municipio y su división administrativa se concentra en corregimiento. |
| **Artículo 18.** ***Educación superior.*** El Ministerio de Educación de manera conjunta con las Universidades públicas ubicadas en los departamentos de frontera que trata esta ley diseñarán una estrategia específica para desarrollar programas y aumentar la cobertura en educación superior, brindando beneficios a las personas que accedan a la educación superior de estos departamentos.<br>Parágrafo 1°. Dentro del programa Ser Pilo Paga, se otorgará un incentivo adicional para las personas que se encuentran en estos Departamentos. | **Artículo 19.** ***Educación superior.*** El Ministerio de Educación de manera conjunta con las Universidades públicas ubicadas en los departamentos de frontera que trata esta ley diseñarán una estrategia específica para desarrollar programas y aumentar la cobertura en educación superior, brindando beneficios a las personas que accedan a la educación superior de estos departamentos.<br>**Parágrafo 1°**. Dentro del programa Ser Pilo Paga o cualquiera que haga sus veces como programa de fortalecimiento educativo público y privado con financiación del Gobierno nacional, se otorgará un incentivo adicional para las personas que se encuentran en estos Departamentos de Frontera. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 18 al artículo número 19.<br><br>Se busca que cualquier programa dirigido por parte del Gobierno nacional donde se financie la educación pública y privada sea fortalecido en los departamentos de frontera, entendiendo que se encuentran en condiciones sociales especiales con base en garantizar el acceso al derecho fundamental a la educación. |

| TEXTO PRESENTADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| Parágrafo 2°. El Icetex y el Gobierno colombiano se encargarán de canalizar la oferta de becas de cooperación internacional que ofrecen al país los Gobiernos y Organismos Internacionales fronterizos, las Secretarías Departamentales aportarán los mecanismos, medios o instrumentos necesarios para la socialización de las becas, se utilizará como medida de integración binacional y desarrollo fronterizo. | Para tales efectos, el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Educación Nacional reglamentarán el procedimiento y oferta institucional para garantizar el acceso a la educación de los estudiantes de Frontera.<br>**Parágrafo 2°**. El Icetex y el Gobierno colombiano se encargarán de canalizar la oferta de becas de cooperación internacional que ofrecen al país los Gobiernos y Organismos Internacionales fronterizos, las Secretarías Departamentales aportarán los mecanismos, medios o instrumentos necesarios para la socialización de las becas, se utilizará como medida de integración binacional y desarrollo fronterizo. | Los Ministerios de Hacienda, Relaciones Exteriores y Educación Nacional reglamentarán el procedimiento y oferta institucional para garantizar el acceso a la educación de los estudiantes de frontera. |
| **Artículo 19.** ***Plan Cultural de Integración Binacional.*** Artículo 14. Plan Cultural de Integración Binacional. El Ministerio de Relaciones Exteriores de manera conjunta con el Ministerio de Cultura y Coldeportes, con el apoyo de los Departamentos y Municipios de Frontera de que trata esta ley y representantes de la sociedad civil, diseñará y concertará con los países fronterizos, un Plan Cultural y Deportivo Estratégico de Integración Binacional, que incluya proyectos de infraestructura cultural y deportiva y de promoción y desarrollo de actividades culturales y deportivas. | **Artículo 20.** ***Plan cultural de Integración Binacional.*** Artículo 14. Plan Cultural de Integración Binacional. El Ministerio de Relaciones Exteriores de manera conjunta con el Ministerio de Cultura y Coldeportes, con el apoyo de los Departamentos y Municipios de Frontera de que trata esta ley y representantes de la sociedad civil, diseñará y concertará con los países fronterizos, un Plan Cultural y Deportivo Estratégico de Integración Binacional, que incluya proyectos de infraestructura cultural y deportiva y de promoción y desarrollo de actividades culturales y deportivas. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 19 al artículo número 20. |
| **Artículo 20.** ***Implementación telemedicina***. Se implementará en los departamentos de los que trata esta ley el programa de telemedicina, a fin de brindar cobertura médica especializada y subespecializada de acuerdo al nivel de atención que ofrezcan las Empresas Sociales del Estado – Hospitales existentes en los Departamentos y Municipios de frontera que trata esta ley. | **Artículo 21.** ***Implementación telemedicina***. Se implementará en los departamentos de los que trata esta ley el programa de telemedicina, a fin de brindar cobertura médica especializada y subespecializada de acuerdo al nivel de atención que ofrezcan las Empresas Sociales del Estado – Hospitales existentes en los Departamentos y Municipios de frontera que trata esta ley. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 20 al artículo número 21. |
| **Artículo 21.** ***Régimen Subsidiado.*** El Ministerio de Salud y Protección Social ampliará la cobertura del régimen subsidiado de salud en los municipios de los departamentos objeto de esta ley. | **Artículo 22.** ***Régimen Subsidiado.*** El Ministerio de Salud y Protección Social ampliará la cobertura del régimen subsidiado de salud en los municipios de los departamentos objeto de esta ley. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 21 al artículo número 22. |
| **Artículo 22.** ***Agua potable y saneamiento básico.*** El Ministerio de Vivienda destinará según lo autorice el Gobierno nacional un presupuesto de inversión en agua y saneamiento básico en el diseño e implementación de un programa de agua potable y saneamiento básico en los Departamentos y Municipios de frontera que trata esta ley. | **Artículo 23.** ***Agua potable y saneamiento básico.*** El Ministerio de Vivienda destinará según lo autorice el Gobierno nacional un presupuesto de inversión en agua y saneamiento básico en el diseño e implementación de un programa de agua potable y saneamiento básico en los Departamentos y Municipios de frontera que trata esta ley. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 22 al artículo número 23. |
| **Artículo 23.** ***Proyectos de Desarrollo Fronterizo.*** Se establecen en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) a cargo del Departamento Nacional de Planeación (2) dos nuevas categorías de proyectos: proyecto de desarrollo fronterizo y proyecto de integración binacional. Las entidades nacionales, en la programación anual de sus recursos de inversión, deberán inscribir en dicho banco. | **Artículo 24.** ***Proyectos de Desarrollo Fronterizo.*** Se establecen en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) a cargo del Departamento Nacional de Planeación (2) dos nuevas categorías de proyectos: proyecto de desarrollo fronterizo y proyecto de integración binacional. Las entidades nacionales, en la programación anual de sus recursos de inversión, deberán inscribir en dicho banco. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 23 al artículo número 24. |
| | **Artículo nuevo 25.** ***Subsidios al consumo del GLP distribuido en cilindros en los departamentos de frontera***. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía otorgará subsidios al consumo de GLP distribuido mediante cilindros en los departamentos de frontera para los estratos 1 y 2.<br>**Parágrafo 1°**. El subsidio se da un porcentaje del costo al consumo básico o de subsistencia definido por la Unidad de Planeación Minero Energética, que no podrá superar el 50% para el estrato 1 y el 40% para el estrato 2. | El presente artículo guarda concordancia con lo estipulado por el Ministerio de Minas y Energía a través del Decreto 2195 del 7 de octubre. Existe aplicación en las zonas de frontera cuya conveniencia social impactará positivamente en la calidad de vida de los habitantes en estos territorios fronterizos. |

| TEXTO PRESENTADO | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| | **Parágrafo 2°**. No se otorgarán subsidios por este concepto a los usuarios que cuenten con el servicio de gas combustible distribuido mediante redes de tubería.<br>**Parágrafo 3°**. El cálculo del subsidio así como la forma de entrega del mismo y demás condiciones para asignar el subsidio estará sujeto a las disposiciones que establezca el Ministerio de Minas y Energía. | |
| **Artículo 24. *Reglamentación*.** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un tiempo no mayor a 6 meses después de su promulgación. | **Artículo 26. *Reglamentación*.** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un tiempo no mayor a 6 meses después de su promulgación. | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 24 al artículo número 26. |
| **Artículo 25. *Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias. | **Artículo 27. *Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación. ~~y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.~~ | Se modifica el número del artículo. Por error de transcripción, se pasa del artículo número 25 al artículo número 27.<br>No se piensa derogar parcialmente o completamente la Ley 191 de 1995; por lo tanto, se elimina del articulado el siguiente fragmento. |

Cordialmente,

ANATOLIO HERNANDEZ LOZANO
*Honorable Representante*
*Ponente*

NEVARDO RINCON VERGARA
*Honorable Representante*
*Ponente Coordinador*

CARLOS ADOLFO ALDILA ESPINOSA
*Honorable Representante*
*Ponente*

### *6. PROPOSICIÓN*

*Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, darle primer debate al* ***Proyecto de ley número 020 de 2018 Cámara,*** *por medio del cual se crea parcialmente la ley general fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones.*

*Atentamente,*

ANATOLIO HERNANDEZ LOZANO
*Honorable Representante*
*Ponente*

NEVARDO RINCON VERGARA
*Honorable Representante*
*Ponente Coordinador*

CARLOS ADOLFO ALDILA ESPINOSA
*Honorable Representante*
*Ponente*

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se crea parcialmente la ley general fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos Fronterizos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

### Objeto de la ley

**Artículo 1°. *Objeto*.** Fomentar el desarrollo integral de los departamentos fronterizos, propiciando desde el Estado, el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas, de economía mixta y la integración con las demás regiones y países de fronteras.

**Artículo 2°. *Aplicación*.** Se pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes de los departamentos de frontera objeto de esta ley, la igualdad socioeconómica entre ellos y el resto de nacionales, su integración con los países vecinos y el ejercicio efectivo de una soberanía social.

### ÁMBITO DE APLICACIÓN

**Artículo 3°. La presente ley se aplicará en**

– Corregimiento de frontera. Subdivisión de los diferentes departamentos del país, la cual corresponde a un núcleo de población y sus alrededores, pero sin alcanzar la categoría de municipio y sin pertenecer a ninguno de los ya existentes y cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes.

– Municipios de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes.

- Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia.
- Regiones de frontera. Los departamentos fronterizos podrán conformar regiones fronterizas mediante la unión de dos o más de ellos, en el marco y en observancia de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011.
- Zonas de Integración Fronteriza. Son áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y administrativos, de uno o varios departamentos fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos, de una o varias divisiones político-administrativas limítrofes del país vecino colindante, en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente para la planeación y ejecución de acciones, ejecutorias y gestiones conjuntas de gobierno.

Las ZIF están reguladas por la Decisión 501, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 1°. En las áreas de los departamentos fronterizos ubicados en la Orinoquía y Amazonía, donde puedan darse definiciones territoriales diferentes a la de municipios, el presente régimen se aplicará a los centros poblados limítrofes que administrativamente dependan de las respectivas gobernaciones.

Parágrafo 2°. El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es departamento fronterizo y se le aplica plenamente lo dispuesto en esta ley. Para los efectos de la presente ley, el territorio de la isla de San Andrés recibirá los beneficios y tratamientos previstos para los municipios fronterizos.

Parágrafo 3°. Las entidades territoriales nacionales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza y transfronteriza, de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011 y a los convenios internacionales que se suscriban para el efecto. Entre otros elementos configuradores, los departamentos y municipios que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo y la gestión y ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental.

**Artículo 4°.** ***Comisión de Ordenamiento Territorial (COT).*** La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) servirá las veces de un organismo de carácter técnico asesor para los departamentos de frontera teniendo como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

**Parágrafo.** Esta comisión orientará la aplicación de los principios consagrados en la Ley 1454 de 2011 a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.

## CAPÍTULO II

## Régimen económico

**Artículo 5°.** ***Líneas de crédito especiales***. Se establecerán líneas de crédito en condiciones especiales para los sectores productivos de estas zonas del País a través de las entidades financieras especialmente, a través del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), y Banco Agrario de Colombia.

Se estimulará preferentemente el financiamiento de proyectos de preinversión, y promocionará la colocación de créditos de fomento por el sistema financiero, en proyectos de inversión productiva que se adelanten en los Departamentos de Frontera.

**Artículo 6°.** ***Programas especiales.*** Las entidades financieras o de fomento, de naturaleza pública, y sociedad de economía mixta del orden nacional o departamental, establecerán programas especiales de apoyo a las micro, pequeña y mediana empresa establecidas o que deseen establecerse en municipios de Frontera que trata esta ley, y cuando se promuevan encadenamientos productivos a través del establecimiento de empresas binacionales, mediante los cuales apoyarán los requerimientos de capital de trabajo, financiación de bienes de capital y establecimiento de políticas de crédito adecuadas a este tipo de empresas, en municipios de los Departamentos objeto de esta ley.

**Artículo 7°.** ***Programas de Empleo y Emprendimiento Juvenil.*** El Gobierno nacional implantará programas especiales en los departamentos de frontera, para que los jóvenes emprendedores impulsen sus proyectos de empresa tecnológicos y científicos, en coordinación con los Ministerios de Trabajo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, proporcionando los incentivos, exenciones y beneficios de la Ley 1780 de 2016.

**Artículo 8°.** ***Incentivos tributarios y aduaneros***. *Se considerará como incentivo tributario:*

***La Exención de IVA y gravámenes arancelarios***. Están exentos del IVA y de

todo gravamen arancelario, los alimentos y medicamentos de consumo humano y animal, así como los insumos, fertilizantes, herramientas, máquinas, combustibles y equipos agropecuarios, agroindustriales y pesqueros, y que se comercialicen en los Municipios de Frontera, siempre y cuando se destinen para el uso y consumo dentro de los mismos.

**Zonas Francas Permanentes Especiales**. Podrá declararse la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en los Departamentos objeto de esta ley, cumpliéndose con los requisitos establecidos en los Decretos números 2685 de 1999, 1197 de 2009 y 1767 de 16 de agosto de 2013.

**Libre tránsito**. En los Departamentos descritos, existirá libre tránsito de personas y libre comercio de bienes y mercancías según los convenios internacionales que se convengan para tales efectos.

**Lista RAE.** No someter a las mercancías que se introduzcan por el RAE a la lista de precios oficiales.

**Parágrafo**. Esto será reglamentado por el Gobierno nacional en los términos que señalen según las exenciones permitidas por la respectiva cartera en un término de 6 meses.

**Artículo 9°**. ***Aeropuertos Internacionales***. El Gobierno nacional declarará a los aeropuertos de las ciudades capitales de los Departamentos objeto de esta ley, como Aeropuertos Internacionales, en procura del mejoramiento de las rutas de transporte aéreo y sus tarifas, el fortalecimiento interinstitucional con las entidades del orden nacional y la dinámica empresarial, turística y económica de nuestras regiones.

## CAPÍTULO III

## Régimen de Desarrollo Social

**Artículo 10.** ***Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).*** El Departamento Nacional de Planeación con el acompañamiento de los departamentos de frontera, crearán un grupo de agentes e instancias de coordinación y articulación, para el fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno nacional buscando que los procesos de planificación, presupuesto, ejecución y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos propendan a la inclusión de acciones específicas por parte de las instituciones del Gobierno en el marco de sus competencias, con miras a lograr el desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios fronterizos del país, para reducir las brechas socioeconómicas existentes respecto del resto del país y de los países vecinos.

**Artículo 11.** ***Migración Colombia***. Bajo la dinámica regional y global de integración económica, política y social, se fortalecerá la sinergia interinstitucional a través del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras (MIG); a partir del trabajo colaborativo, la alineación de marcos normativos institucionales y la armonización de recursos, en pro de la acción estatal unificada y gestión del desarrollo en frontera.

Parágrafo 1°. El Departamento Nacional de Planeación y Migración Colombia rendirán informe técnico al respectivo departamento de frontera en cada una de las asambleas departamentales por una vez al año.

**Artículo 12.** ***Agencia Nacional de Frontera.*** El Gobierno nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Cancillería, crearán junto con los Departamentos Fronterizos, la Agencia Nacional de Frontera; el Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras vinculado a la Cancillería, actuará como instancia técnica, viabilizando las políticas, planes y proyectos para el desarrollo de estos territorios de acuerdo a lo establecido en las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras. Igualmente, contará con la participación de un delegado de los departamentos de frontera.

Aquellas comisiones estarán conformadas por Comisiones Regionales para el Desarrollo de las

Fronteras, con presencia de las autoridades territoriales:

a) La Guajira, Cesar y Norte de Santander. (Frontera con Venezuela);
b) Arauca, Guainía, Vichada y Municipio de Cubará, departamento de Boyacá. (Frontera con Venezuela);
c) Guainía, Amazonas y Vaupés. (Frontera con Brasil);
d) Amazonas y Putumayo. (Frontera con Perú);
e) Putumayo y Nariño. (Frontera con Ecuador);
f) Chocó. (Frontera con Panamá).

La Secretaría Técnica brindará el soporte técnico, logístico y operativo necesario para el cumplimiento de las funciones a cargo del Comité, en la creación y conformación de la Agencia Nacional de Frontera.

**Parágrafo 1°**. Cada Gobernador de departamento fronterizo podrá presentar iniciativas regionales con el fin de fortalecer el Plan Nacional de Desarrollo y la descentralización territorial.

Promover la presentación al Congreso de la República de proyectos de ley que desarrollen los artículos 289 y 337 de la Constitución Política con cada representante a la Cámara de su respectivo departamento, y gestionar el desarrollo y aplicación de la Ley 191 de 1995.

**Parágrafo 2°.** La Agencia Nacional de Frontera Socializará los Planes Binacionales de Integración Fronteriza bajo el acompañamiento de las Cámaras de Comercio de los departamentos de Frontera, con el fin de optimizar su participación como una herramienta de planificación territorial binacional de las zonas de integración fronteriza

como en las Mesas Técnicas de los Gabinetes Binacionales.

**Artículo 13.** ***Programas Agrarios***. Se realizarán programas de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural, Incentivo para la Capitalización Rural, Certificado de Incentivo Forestal, alianzas productivas, distritos de riego y drenaje y programas de desarrollo rural integral, enfocados a los municipios de los departamentos de frontera que trata esta ley. Para tal fin se destinarán los recursos necesarios; esto será reglamentado por el Gobierno nacional.

**Artículo 14.** ***Programas Comercio, Industria y Turismo.*** Se implementarán programas de constitución, formalización y fortalecimiento de micro y pequeñas empresas y al fomento del turismo, enfocados a los municipios de los departamentos de frontera que trata esta ley, para tal fin se destinarán los recursos necesarios. Esto será reglamentado por el Gobierno nacional.

**Artículo 15.** ***Proyectos Sostenibles de Interconexión***. El Ministerio de Minas y Energía, a través del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE) y demás entidades que considere competentes, establecerá condiciones especiales tanto a nivel normativo y regulatorio como de financiación, y destinará un porcentaje de recursos provenientes del Fondo de Apoyo a las Zonas no Interconectadas (Fazni) y el Fondo de Apoyo a la Energización Rural (FAER) para la implementación de proyectos sostenibles de interconexión y desarrollo de soluciones alternas de generación y distribución de energía eléctrica en los Departamentos objeto de esta ley.

**Artículo 16.** ***Apoyo al emprendimiento y la formalización de las zonas de frontera.*** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá coordinar con las Cámaras de Comercio que tengan jurisdicción en las zonas de frontera programas especiales de apoyo a la formalización, el emprendimiento y fortalecimiento de las actividades económicas que permitan la sostenibilidad social, económica y ambiental de los municipios con frontera con los países vecinos y la articulación con los mercados nacionales e internacionales.

El Gobierno nacional en la reglamentación de la presente ley identificará las acciones recursos y las responsabilidades institucionales para su implementación.

**Parágrafo**. Las Cámaras de Comercio que tengan jurisdicción en los municipios de frontera deberán focalizar acciones y recursos para el impulso de los programas anteriores en asocio con el Gobierno nacional y articular una presentación empresarial binacional.

**Artículo 17.** ***Implementación TIC.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizará el acceso de los Corregimientos, Municipios y Departamentos de Frontera a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para lo cual diseñará e implementará un Plan Integral Estratégico Fronterizo que incluya componentes de radio, televisión, internet, telefonía y telefonía móvil y los demás que llegaren a desarrollarse en este campo.

**Artículo 18.** ***Educación preescolar básica y media.*** El Ministerio de Educación Nacional definirá una tipología especial para los Corregimientos y Municipios de los Departamentos de frontera que trata esta ley, como estrategia de permanencia de los niños, jóvenes y adolescentes a la educación preescolar, básica y media. Realizará monitoreo y brigadas permanentes a fin de verificar que las personas que habitan en zonas alejadas de estos Departamentos estén recibiendo la educación correspondiente a los niños jóvenes y adolescentes. Esta estrategia permitirá ampliar la cobertura de los programas de alimentación y transporte.

**Parágrafo.** Se realizará un programa especial para dar continuidad a la etnoeducación de las poblaciones raizales e indígenas a fin de mantener su identidad cultural.

**Artículo 19.** ***Educación superior.*** El Ministerio de Educación de manera conjunta con las Universidades públicas ubicadas en los departamentos de frontera que trata esta ley diseñarán una estrategia específica para desarrollar programas y aumentar la cobertura en educación superior, brindando beneficios a las personas que accedan a la educación superior de estos departamentos.

Parágrafo 1°. Dentro del programa Ser Pilo Paga o cualquiera que haga sus veces como programa de fortalecimiento educativo público y privado con financiación del Gobierno nacional, se otorgará un incentivo adicional para las personas que se encuentran en estos Departamentos de Frontera.

Para tales efectos, el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Educación Nacional reglamentarán el procedimiento y oferta institucional para garantizar el acceso a la educación de los estudiantes de Frontera.

Parágrafo 2°. El Icetex y el Gobierno colombiano se encargarán de canalizar la oferta de becas de cooperación internacional que ofrecen al país los Gobiernos y Organismos Internacionales fronterizos, las Secretarías Departamentales aportarán los mecanismos, medios o instrumentos necesarios para la socialización de las becas, se utilizará como medida de integración binacional y desarrollo fronterizo.

**Artículo 20.** ***Plan Cultural de Integración Binacional.*** Artículo 14. *Plan Cultural de Integración Binacional.* El Ministerio de Relaciones Exteriores de manera conjunta con

el Ministerio de Cultura y Coldeportes, con el apoyo de los Departamentos y Municipios de Frontera de que trata esta ley y representantes de la sociedad civil, diseñará y concertará con los países fronterizos un Plan Cultural y Deportivo Estratégico de Integración Binacional que incluya proyectos de infraestructura cultural y deportiva y de promoción y desarrollo de actividades culturales y deportivas.

**Artículo 21.** ***Implementación telemedicina***. Se implementará en los departamentos de los que trata esta ley el programa de telemedicina, a fin de brindar cobertura médica especializada y subespecializada de acuerdo al nivel de atención que ofrezcan las Empresas Sociales del Estado – Hospitales existentes en los Departamentos y Municipios de frontera que trata esta ley.

**Artículo 22.** ***Régimen Subsidiado.*** El Ministerio de Salud y Protección Social ampliará la cobertura del régimen subsidiado de salud en los municipios de los departamentos objeto de esta ley.

**Artículo 23.** ***Agua potable y saneamiento básico.*** El Ministerio de Vivienda destinará según lo autorice el Gobierno nacional un presupuesto de inversión en agua y saneamiento básico en el diseño e implementación de un programa de agua potable y saneamiento básico en los Departamentos y Municipios de frontera que trata esta ley.

**Artículo 24.** ***Proyectos de Desarrollo Fronterizo.*** Se establecen en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) a cargo del Departamento Nacional de Planeación (2) dos nuevas categorías de proyectos: proyecto de desarrollo fronterizo y proyecto de integración binacional. Las entidades nacionales, en la programación anual de sus recursos de inversión, deberán inscribir en dicho banco.

**Artículo nuevo 25.** ***Subsidios al consumo del GLP distribuido en cilindros en los departamentos de frontera***. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía otorgará subsidios al consumo de GLP distribuido mediante cilindros en los departamentos de frontera para los estratos 1 y 2.

**Parágrafo 1°**. El subsidio se da en un porcentaje del costo al consumo básico o de subsistencia definido por la Unidad de Planeación Minero Energética que no podrá superar el 50% para el estrato 1 y el 40% para el estrato 2.

**Parágrafo 2°**. No se otorgarán subsidios por este concepto a los usuarios que cuenten con el servicio de gas combustible distribuido mediante redes de tubería.

**Parágrafo 3°**. El cálculo del subsidio así como la forma de entrega del mismo y demás condiciones para asignar el subsidio estará sujeto a las disposiciones que establezca el Ministerio de Minas y Energía.

CAPÍTULO IV

**Disposiciones finales**

**Artículo 26.** ***Reglamentación.*** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un tiempo no mayor a 6 meses después de su promulgación.

**Artículo 27.** ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

ANATOLIO HERNANDEZ LOZANO
*Honorable Representante*
*Ponente*

NEVARDO RINCON VERGARA
*Honorable Representante*
*Ponente Coordinador*

CARLOS ADOLFO ALDILA ESPINOSA
*Honorable Representante*
*Ponente*

## CONTENIDO

Gaceta número 806 - Jueves, 4 de octubre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 009 de 2018 Cámara, por el cual se incorpora el artículo 49 dentro del Capítulo II del Título II de la Constitución Política de Colombia ..... 1

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 008 de 2018 Cámara, por la cual se reduce la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados. ..... 9

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 122 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011. ..... 17

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto Proyecto de ley número 020 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones. ..... 20

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2018