REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIX - Nº 1413 Bogotá, D. C., miércoles, 2 de diciembre de 2020 EDICIÓN DE 9 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN ESPECIAL DE SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

(INFORME DE PONENCIA DEL CONCEPTO PREVIO FAVORABLE SOBRE ADHESIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA A LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN RAP-EJE CAFETERO)

Bogotá. DC, 30 de noviembre de 2020

Honorable Senadores
Miguel Amin Escaf
Presidente
Carlos Meisel Vergara
Vicepresidente
Doctora
Sandra Ovalle García
Secretaria General
Comisión de Ordenamiento Territorial
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia del Concepto Previo Favorable sobre adhesión del Departamento del Tolima a la Región Administrativa y de Planificación RAP-Eje Cafetero.

Respetados doctores:

En cumplimiento de la designación encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, y conforme a lo establecido en el artículo 306 de la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992, el artículo 30 de la ley 1454 de 2011, la Ley 1962 de 2019, y la Resolución de Mesa Directiva Senado No. 29 de 2011, los respectivos Ponentes procedemos a rendir informe de ponencia sobre el concepto previo favorable para adhesión del Departamento del Tolima a la Región Administrativa y de Planificación-RAP Eje Cafetero, en los siguientes términos:

Los Gobernadores de los departamentos de Tolima, doctor Ricardo Orozco Valero; Caldas doctor Luis Carlos Velásquez; Quindío doctor Roberto Jairo Jaramillo; y Risaralda doctor Víctor Manuel Tamayo, radicaron el día 24 de noviembre de 2020, en la sesión mixta de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado realizada la solicitud del concepto previo favorable para la adhesión del departamento del Tolima a la Región Administrativa y de Planificación RAP Eje Cafetero; así mismo se contó con el apoyo y acompañamiento del Director de la Federación de Departamentos, doctor Didier Tavera.

En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Comisión designó como ponentes del concepto previo favorable a los H. Senadores Miguel Amin Escaf (Coordinador), María del Rosario Guerra, Carlos Meisel Vergara, Mauricio Gómez Amin, Laura Fortich Sánchez, Efraín Cepeda y Berner Zambrano Eraso.

La Mesa Directiva programó la audiencia pública conforme a lo establecido en la Resolución MS No. 29 de 2011, para el día 27 de noviembre del año en curso.

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

La Constitución de 1991 les dio la facultad a los departamentos para que se constituyan en Regiones Administrativas de Planeación (RAP), cuyo objetivo principal debe ser el desarrollo económico y social de cada uno de sus territorios (artículo 306, Constitución Política). A su vez, el artículo 307 facultó a las RAP para poder convertirse en Regiones Entidad Territorial (RET).

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

Por lo anterior y ante los eminentes procesos de regionalización que han sido tendencia en el país, los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda, actuando según lo dispuesto en el marco artículo 306 de la Constitución Política, y reglamentado por la Ley 1454 de 2011 firmaron el 6 de julio de 2018, el Convenio interadministrativo por medio del cual se constituyó la Región Administrativa y de Planificación – RAP Eje Cafetero, cuyo objeto principal es promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional.

Para la constitución de la RAP Eje Cafetero, en el marco de la planeación realizada fueron identificados siete ejes estratégicos, que marcan la línea regional para enfocarse:

- Sostenibilidad ambiental
- Desarrollo Humano
- Turismo y Paisaje Cultural Cafetero
- Ordenamiento y prospectiva territorial
- Infraestructura estratégica
- Innovación y competitividad
- Desarrollo Rural

La Región Administrativa y de Planificación RAP Eje Cafetero, realiza un proceso de planificación, organización y ejecución de las acciones necesarias para la construcción colectiva de los objetivos regionales.

En tal sentido, el artículo 30 numeral 4º de la ley 1454 de 2011 le asigna a la Región Administrativa de Planificación una competencia relacionada con el desarrollo y la planificación regional: "*Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sean de interés mutuo de las entidades que la conforman y que conduzcan al desarrollo integral sostenible*".

Es así como el Plan Estratégico Regional (PER) se constituye en el instrumento de planificación de largo plazo para el cumplimiento de las funciones asignadas a la RAP en la citada disposición legal.

En esa dirección, los gobernadores de los departamentos de Quindío, Risaralda y Caldas, coincidieron en la importancia de invitar al departamento del Tolima, a pertenecer a la RAP Eje Cafetero, pretenden unir los esfuerzos de los cuatro departamentos en torno a grandes objetivos de desarrollo, que estarán contemplados en el Plan Estratégico Regional en materia económica, ambiental, tecnológica, social y educativa en los próximos 12 años.

Todo el análisis de contexto y diagnóstico plasmado en el Documento Técnico de Soporte, así como la valoración de los Ejes Estratégicos y Hechos Regionales, tienen en cuenta la realidad social, económica y ambiental del conjunto de los cuatro departamentos.

La Región está conformada por 3.9 millones de habitantes de los departamentos la RAP Región Eje Cafetero, o sea, el 7,8 % del total nacional y alrededor de 6,1% del PIB del país. Esto indica que unidos los cuatro departamentos tendrán la capacidad de gestionar mucho más eficientemente los proyectos de interés e importancia regional.

La solicitud y el Documento Técnico de Soporte se presentan ante la Comisión de Ordenamiento Territorial del Honorable Senado de la República en medio de las dramáticas consecuencias que deja la pandemia de la Covid 19 y durante la fase temprana del proceso de recuperación económica y social del Eje Cafetero. Las decisiones que tomó el gobierno nacional para controlar la expansión del virus fueron drásticas y generaron impactos negativos en todos los órdenes, pero especialmente visibles en la acelerada caída de la producción, el comercio y los servicios, la desaparición de empresas, la pérdida de empleos y la disminución histórica de los recaudos fiscales.

La pandemia desnudó muchos problemas. Algunos de ellos cuya magnitud se había mantenido oculta, como la pobreza. Además, ratificó la baja cobertura en conectividad de la Región, lo que impidió atender adecuadamente las necesidades educativas de la mayoría de estudiantes de los establecimientos públicos y muy especialmente aquellos que viven en la ruralidad. Pero el impacto más grave se observó en el sector de la salud, que mostró todos los efectos negativos de la falta de un modelo que privilegie su modernización técnica y científica, para que ayude a mejorar la atención de los pacientes.

Para enfrentar la crisis con eficacia y encontrar las mejores soluciones, la Región debe contar con el apoyo del gobierno nacional y la mejor forma de conseguirlo es trabajando regionalmente, esto será posible a través de la RAP Eje Cafetero.

La Región Eje Cafetero con la adhesión del departamento del Tolima, tendrá cuatro gobernadores con total voluntad de trabajar unidos en torno a los proyectos de interés regional. A ellos se empiezan a sumar alcaldes que consideran necesaria la unidad para avanzar en la construcción de un modelo integrado de desarrollo. Lo ideal es que los mandatarios de los próximos periodos de gobierno, que tendrán la ocasión de trabajar en torno a este esfuerzo regional, lo hagan con pasión y mucha decisión.

El DTS presentado con la solicitud del concepto previo, se sustenta en los siete ejes estratégicos que le dieron vida a la RAP en la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República en el año 2018. A partir de ellos el Plan Estratégico Regional está identificando los Hechos Regionales y aquellos proyectos que unen a los departamentos en temas vitales como el agua, las energías limpias, el paisaje cultural cafetero, la activación del sector rural, el desarrollo del turismo, la educación 4.0 y la conectividad regional.

Con la vinculación del departamento del Tolima a la Región Administrativa y de Planificación del Eje Cafetero, se tendrá una región conformada por cuatro departamentos: Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, donde además de la vecindad geográfica, son evidentes las cercanías culturales, económicas y ambientales, fundamentales para consolidar los propósitos regionales de construir un futuro común, se convierte en la importante articulación entre las ciudades capitales de los departamentos: Manizales, Armenia, Pereira e Ibagué, a partir de las conexiones viales, muy especialmente con la Autopista del Café y la troncal Bogotá - Buenaventura. Los departamentos, además, tiene un relacionamiento ambiental muy sólido con base en el Parque Nacional Natural Los Nevados, la oferta hídrica, el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia y entroncamientos históricos y culturales indisolubles.

La Región Eje Cafetero cuenta con riqueza ambiental en torno a la presencia de diversidad ambiental, como son el Parque Nacional Natural de Los Nevados, con el Nevado del Ruiz; cuencas hidrográficas de los ríos Chinchiná, Otún, La Vieja, Guarino, Gualí, Lagunilla, Recio, Coello, Totare y Saldaña, tienen su origen en el complejo glaciar-volcánico de páramos y selvas andinas, conocido como el complejo Ruiz-Tolima. Por la vertiente oriental de la cordillera Central hay 17 cuencas, 72 subcuencas y 145 microcuencas. Con la identificación de zonas de páramos de 631 humedales; También se localizan en la jurisdicción del Parque Nacional Natural Los Nevados, el Parque Nacional Natural Las Hermosas y el Parque Nacional Natural Nevado del Huila, entre otras características de la región en torno al aspecto ambiental.

Así mismo, su potencial turístico, comercial, industrial, agropecuario, agroindustrial, ambiental y tecnológico, su ubicación geoestratégica para el sistema intermodal de carga de la región andina de Colombia, convierten al Eje Cafetero en uno de los territorios más competitivos del país.

Esto indica que la Región Eje Cafetero se convierte en un punto de encuentro económico y social, cuya potencialidad mejora gracias al cada vez más fácil acceso a la infraestructura de transporte terrestre y aéreo, a la calidad de los servicios públicos básicos, la mejor formación del capital humano, la conectividad virtual y las comunicaciones.

En síntesis, el departamento del Tolima ha realizado una evaluación minuciosa sobre la importancia estratégica de adherir a la RAP Eje Cafetero y los beneficios que obtendría de la unión de esfuerzos para construir un futuro común, en el cual estarían implicados 4 departamentos, 100 municipios, alrededor de 4 millones de personas que habitan en un espacio que representa el 3,7% del territorio físico del país y unas actividades económicas que aportan el 6,1% al Producto Interno Bruto de Colombia.

Con el desarrollo de buenas prácticas y también aportar su experiencia y sus avances, con lo cual, sin duda, todos ganarán. El departamento del Tolima respalda los avances que la RAP Eje Cafetero tiene en la construcción de su Plan Estratégico Regional y se une a la defensa de los siete ejes estratégicos que le dieron vida a través del Documento Técnico de Soporte, que fue presentado y aprobado en 2018 por la Comisión de Ordenamiento Territorial del Honorable Senado de la República.

Se evidencia el compromiso y voluntad política para esta adhesión estratégica como apuesta regional, igualmente, se hace explícito el compromiso de designación presupuestal, del departamento para la gestión de recursos nacionales e internacionales en la inversión de programas estratégicos regionales.

En relación con la financiación acorde a la Ley 1454 de 2011 y Ley 1962 de 2020, las Regiones Administrativas de Planificación funcionaran con los aportes de sus asociados los cuales serán girados a la RAP con cargo a sus ingresos corrientes de libre destinación, para Región Administrativa de Planificación RAP Eje Cafetero conformada por los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda, a la fecha se realiza un aporte individual del 0.7% de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) netos de cada entidad territorial, escenario concertado donde cada Gobernador asumió dicho escenario financiero, y se refuerza dicho compromiso con la adhesión del Departamento del Tolima en los mismos términos

Por otra parte, para los gastos de inversión se espera contar con incentivos del Gobierno Nacional; recursos del sector privado; así como recursos provenientes de cooperación internacional.

2. La relación de la RAP Eje Cafetero con los principios rectores del Ordenamiento Territorial (OT).

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

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

El Departamento Nacional de Planeación (2013), estableció que "el eje de los esquemas asociativos consiste en la articulación del ordenamiento territorial, el desarrollo, la gestión de servicios, y la gobernabilidad, mediante contextos de planeación y gestión institucional que superan el límite de una jurisdicción, permitiendo abordar procesos de integración territorial de manera más comprensiva, integral e integrada más allá de la limitada perspectiva local".

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

En este principio se conjugan múltiples elementos del ordenamiento territorial como: concurrencia, complementariedad, subsidiaridad, gradualidad y flexibilidad y equidad social y equilibrio territorial. La adhesión del departamento del Tolima a la RAP Eje Cafetero, se constituye como un escenario de gestión común esencial generando alternativas de solución y desarrollo a través de nuevas perspectivas con la adhesión al convenio interadministrativos existente.

3. Hechos Regionales

El departamento del Tolima comparte la identificación de los Hechos Regionales, que son el resultado de un trabajo de más de cinco meses por parte del equipo de la RAP Eje Cafetero, con los más diversos actores en cerca de 230 reuniones.

Hechos Regionales que interpretan la realidad de la región y que serán fortalecidos en las discusiones técnicas y en la aprobación final por parte del Consejo Directivo. Ellos responden al pensamiento moderno sobre lo que es el desarrollo en todas sus manifestaciones y que coinciden con la propuesta de la Misión de Sabios para Colombia, con el fin de que el país pueda dar un salto cualitativo.

Los Hechos Regionales se refieren a la Economía del Conocimiento, el Territorio Sostenible y la Equidad, en los cuales se conjugan e interactúan los ejes estratégicos, para establecer cuáles deben ser los proyectos que se ejecutarán en los próximos doce años, de manera concertada entre todos los actores del desarrollo regional.

Tolima tiene un especial interés para que a través de esta unidad de esfuerzos se consolide un sistema vial que permitirá conectar con mayor eficiencia el departamento con Caldas a través de la carretera Mariquita – Manizales – Chinchiná, que se conoce como la Transversal Cafetera y que permitirá la interacción con la Autopista del Café.

La otra vía, que ya está adjudicada, es la que también conecta el Tolima con Caldas, en un recorrido de 132 kilómetros, que parte de Cambao, pasa por Armero, Líbano y Murillo, para juntarse con la vía Mariquita - Manizales en la Esperanza y continuar hacia la capital de Caldas.

La conexión vial más importante para el Tolima y para la economía del país, es el Corredor Logístico Bogotá – Ibagué – Túnel de la Línea – Calarcá - La Paila – Buenaventura, que también se conecta fácilmente con la Autopista del Café.

Toda esta infraestructura es vital para el funcionamiento de los corredores logísticos, la concreción de alianzas logísticas con los diferentes actores del transporte y el comercio internacional y la posibilidad de fortalecer las plataformas y zonas francas.

Tolima tiene interés en integrar al circuito logístico del Eje Cafetero a través de su Parque Logístico Nacional del Tolima y la Infraestructura Logística Agropecuaria – ILA, cuyo interrelacionamiento con la plataforma multimodal de La Dorada, la plataforma de desconsolidación y distribución de bienes importados de La Virginia y la zona franca del Quindío, creará una red muy poderosa que fortalecerá la posición de esta Región como la más competitiva de Colombia en materia logística.

Para el departamento del Tolima, la unión de esfuerzos con Caldas, Quindío y Risaralda permitirá que se potencie la marca Eje Cafetero, que hoy tiene un valor incalculable en los mercados turísticos nacionales e internacionales.

En materia de turismo, Tolima tiene unas potencialidades y complementariedades en la Región Eje Cafetero, que permitirá crear una oferta sinigual en el país, basada, por ejemplo, en el avistamiento de aves, las vías verdes, el paisajismo, la cultura y el aprovechamiento de las fuentes hídricas. El desarrollo que en esta materia han acumulado los departamentos vecinos, le servirá a Tolima para animar esfuerzos públicos y privados, con capitales nacionales y foráneos, para dotar de productos turísticos a municipios que tienen activos de gran belleza.

En lo ambiental, se trabajará en la protección de los páramos y nevados con el fin de garantizar la oferta hídrica para más de cuatro millones de personas, acompañar un plan de reforestación especialmente de las cuencas altas y zonas protectoras de los ríos y juntar esfuerzos institucionales para adoptar acciones que permitan enfrentar regionalmente los desafíos que plantea el cambio climático.

Tolima tiene en su territorio el 67,58% (90.349 hectáreas) del Complejo de Paramos Los Nevados (133.672,66 hectáreas), donde también tienen interés territorial Quindío 5,01% (6.704 ha) Risaralda 12,12% (16.209 ha) y Caldas 15,26% (20.409 ha).

El tema ambiental que es crucial en la relación que empieza a construir Tolima con los departamentos que dieron origen a la RAP Eje Cafetero, amplia también trabajos relacionados con la protección de los humedales, la Reserva Forestal Central y el Parque Natural Regional Anaime - Chili

Otro interés del Tolima en el marco de su adhesión a la RAP Eje Cafetero, es lograr darle vida al Geoparque Nevado del Ruiz, con el fin de conservar y proteger estas áreas ambientales e iniciar desde allí una gestión de prevención del riesgo, donde recobra importancia, por su lado, el Cerro Machín, que representa un riesgo para los departamentos de Tolima, Quindío, Risaralda, Valle y Cundinamarca y para la infraestructuras como la vía de La Línea; así como trabajar con las autoridades nacionales y, muy especialmente, con el Servicio Geológico Colombiano, en torno al riesgo evidente que es el Volcán Nevado del Ruiz especialmente para Tolima y Caldas.

Igualmente, es del mayor interés del Tolima abordar conjuntamente el tema del riesgo sísmico potencial que se origina en las fallas de Romeral que implica a los departamentos de Tolima, Quindío, Risaralda, Caldas, además de Nariño, Cauca, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar y Magdalena; y la falla de Palestina, que cruza los departamentos de Tolima y Caldas. El terremoto de 1999 nos mostró el camino de unir esfuerzos para mantenernos alertas y crear un plan de acción regional para atender las consecuencias de los desastres, además de actualizar los mapas de riesgo y avanzar en los estudios de microzonificación sísmica.

Este acuerdo de adhesión del Tolima a la RAP se produce en un momento en el cual se hace evidente que los Departamentos que históricamente se han denominado Eje Cafetero pierden participación en la producción nacional del café. Tolima, el tercer productor más importante del grano en el país, entra a fortalecer esta importante cadena productiva, no solo en lo concerniente a café tradicional, sino a cafés especiales.

Para 2019 las hectáreas en producción de café en los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda alcanzaban 128.750 hectáreas y con el ingreso del Tolima a la Región Administrativa y de Planificación, la extensión se aumenta en 108.076 hectáreas, una cifra que pone al Eje Cafetero con una participación del 28% de la producción nacional.

Tolima también tiene la expectativa de fortalecer su agroindustria, a través de la promoción de productos como aguacate, maíz, cacao, caña panelera, plátano, frutas y hortalizas, dados su potencial como productor y despensa alimentaria de gran parte del país.

Se acompañarán los inmensos esfuerzos que realizan las instituciones de educación superior, y muy especialmente las universidades y los centros de investigación, con el fin de crear una región inteligente, donde el conocimiento contribuya al desarrollo y a la aplicación de los aportes científicos en el devenir económico del Eje Cafetero. Las universidades del Tolima tendrán la oportunidad de hacer parte de un sistema universitario que está en crecimiento.

Tolima se insertará en un sistema de clústeres, en los que aprenderá de sectores vitales como el turismo y la metalmecánica y podrá poner a disposición sus aprendizajes en áreas como el café, los textiles y la agroindustria. Y podrá hacer parte de una red de Departamentos que maneja exportaciones por US 1.560 millones.

En esencia, el ingreso del Tolima a una región como la RAP Eje Cafetero, se fundamental en el convencimiento de que la asociatividad territorial es una necesidad para el diseño y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo conjunto, que dinamicen las economías de los departamentos involucrados en beneficio de un desarrollo sustentable, competitivo y en paz. Ello tiene implicaciones en la mejoría de la capacidad de gestión de recursos ante entes nacionales e internacionales (un bloque unido para presentar proyectos); el fortalecimiento del proceso de descentralización; y el uso más racional y eficiente de los recursos, aprovechando las economías de escala, las sinergias y las alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

Todas las estrategias de desarrollo conjunto implementadas, deben tener un impacto social directo, que se debe traducir en la generación de nuevos empleos, al emprenderse nuevos negocios, no solamente regionales sino para la exportación; mejoramiento de los sistemas de salud y educación con la implementación de proyectos de vocación regional que sumen toda la capacidad que tiene la RAP Eje Cafetero en infraestructura y recurso humano, impulsando la investigación; la integración de municipios fronterizos dentro de la RAP para adelantar proyectos dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, respetando las necesidades, características y particularidades económicas, culturales, sociales y ambientales de cada territorio miembro; propiciar el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio de la RAP a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios económicos, sociales y ambientales que existen entre las diferentes subregiones que conforman el territorio; y el fomento a la identidad cultural regional, basada en los principios de respeto a la diversidad y la diferencia, no discriminación, convivencia pacífica y solución de conflictos a través del diálogo y la controversia democrática.

El Plan de Desarrollo Departamental *"El Tolima nos une 2020 – 2023"* aprobado mediante ordenanza 006 del 10 de junio de 2020, pensó en estas alianzas con las Regiones Administrativa y de Planificación, estableció estrategias basadas en esquemas asociativos supra departamentales, que permitan insertarse tanto en la RAPE - Central como en la RAP Eje Cafetero, en la búsqueda de trabajar proyectos de región. Lo anterior, se ve reflejado en el **Pilar:** Sostenibilidad. **Política:** Tolima, Territorio de conciencia ambiental. **Programa:** Gestión de riesgo y cambio climático, Ordenamiento territorial y gestión socio ambiental. **Proyecto:** Implementación de Estrategias para el Ordenamiento e Integración Territorial en el departamento del Tolima (BPIN 2020004730059)

Los resultados que Tolima espera para la Región en el mediano y largo plazo, con su inserción en la RAP Eje Cafetero se relacionan con:

- Mejorar indicadores de competitividad como el IDC, IDIC y Doing Business.
- Desarrollar de forma más ordenada y acelerada las diferentes cadenas productivas y clústeres de la región.
- Mejorar la canasta exportadora a través de alianzas con los demás socios de la RAP.
- Implementar un sistema regional RAP Eje Cafetero de seguridad alimentaria.
- Desarrollar nuevos productos a través de la CTeI, con las alianzas entre centros de investigación de la región.
- Desarrollar el turismo en toda la región RAP Eje Cafetero con un macro proyecto diseñado donde prime el concepto de "conservación y preservación ambiental".
- Diseñar esquemas asociativos que generen nuevos negocios con la participación de inversionistas de los 4 departamentos que conforman esta RAP.
- Contar en la región con una infraestructura vial de cuarta generación, que nos conecte al Pacífico y al Atlántico.
- Implementar en la región un sistema logístico integrado con los diferentes tipos de transporte modal y multimodal.
- Un sistema avanzado para gestionar el riesgo en la región y mitigar los efectos, que van del cambio climático.
- Una mayor participación en el PIB nacional.
- Reducir los índices de pobreza monetaria, monetaria extrema y multidimensional.

Es decir, las ventajas de pertenecer a la RAP Eje Cafetero son inmensas para el desarrollo de toda la región, en la medida que se diseñen estrategias conjuntas que permitan a sus habitantes beneficiarse y mejorar su calidad de vida.

4. **Marco Legal**

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

Este panorama ha permitido gestar ejercicios político-administrativos de regionalización, con la finalidad de generar estrategias para la coordinación de políticas públicas y la consecución de proyectos de desarrollo territorial. Materializarse.

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

Así mismo, la Mesa Directiva del Senado de la República creó el procedimiento indicado para emitir el concepto previsto en el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, mediante expedición la Resolución número 029 del 13 de septiembre de 2011, mediante la cual establece los requisitos que debe contener la solicitud del concepto previo favorable en torno a la constitución de la Región Administrativa de Planificación.

El expediente radicado por los Gobernadores de los departamentos del Tolima, Caldas, Quindío y Risaralda, contiene los siguientes documentos y soportes exigidos en la Ley 1454 de 2011 y la Resolución No. 29 de 2011:

1. Solicitud formal de concepto previo dirigida a la Comisión de Ordenamiento Territorial.
2. Documento técnico de soporte realizado por los departamentos con sus anexos técnicos.
3. Exposición de motivos
4. Ordenanzas de autorización de adhesión del departamento del Tolima a la Región Administrativa y de Planificación-RAP Eje Cafetero, expedidas por asambleas de los departamentos interesados.
5. Certificación de continuidad geográfica expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
6. La certificación o constancia sobre la pertenencia o no a otra región administrativa y de planificación o región administrativa y de planificación especial.
7. Acta de compromiso financiero mediante la cual se certifica el porcentaje de aportes del departamento del Tolima para la consolidación de la RAP Eje Cafetero.

Así mismo, y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7º de la Resolución MD 29 de 2011, previa autorización de la Mesa Directiva, la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado, el día 27 de noviembre de 2020, realizó la respectiva Audiencia Pública "no presencial" a partir de las 9:00, donde se contó con la participación de los Señores Gobernadores de los departamentos del Tolima, Caldas, Risaralda y Quindío; Congresistas de la Región; así como de entidades gubernamentales; la Academia; el sector productivo, y diferentes organizaciones.

Una vez verificado el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, los suscritos ponentes emitimos CONCEPTO PREVIO FAVORABLE para la Adhesión del departamento del Tolima a la Región Administrativa y de Planificación-RAP Eje Cafetero.

Proposición

Como ponentes del Informe del **concepto previo favorable** sobre la adhesión del Departamento del Tolima a la Región Administrativa y de Planificación-RAP Eje Cafetero, proponemos a los Honorables Senadores miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, aprobar el presente informe de ponencia, habida cuenta que cumple con los requisitos establecidos en la Constitución, la Ley y los Reglamentos Internos.

De los Honorables Senadores,

H. Senador **Miguel Amin Escaf**
Coordinador de Ponentes

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Senador de la República

H. Senador **Carlos Meisel Vergara**
Ponente

H. Senadora **María del Rosario Guerra**
Ponente

H. Senadora **Laura Fortich S.**
Ponente

H. Senador **Efraín Cepeda Sarabia**
Ponente

H. Senador **Mauricio Gómez Amín**
Ponente

H. Senador **Berner Zambrano Eraso**
Ponente

(INFORME DE PONENCIA DEL CONCEPTO PREVIO FAVORABLE AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN RAP LLANOS ENTRE LOS DEPARTAMENTOS DE ARAUCA, CASANARE Y VICHADA)

Bogotá. DC, 30 de noviembre de 2020

Honorable Senadores
Miguel Amin Escaf
Presidente
Carlos Meisel Vergara
Vicepresidente
Doctora
Sandra Ovalle García
Secretaria General
Comisión de Ordenamiento Territorial
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia del Concepto Previo Favorable al proyecto de constitución de la Región Administrativa y de Planificación RAP Llanos entre los departamentos de Arauca, Casanare y Vichada.

Respetados doctores:

Cumpliendo con la designación encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, y conforme a lo establecido en el artículo 306 de la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992, el artículo 30 de la ley 1454 de 2011, la Ley 1962 de 2019, y la Resolución de Mesa Directiva Senado No. 29 de 2011, los respectivos Ponentes procedemos a rendir informe de ponencia sobre el concepto previo favorable al proyecto de constitución de la Región Administrativa y de Planificación-RAP Llanos.

Los Gobernadores de los Departamento de Arauca, doctor José Facundo Castillo; Casanare, doctor Salomón Sanabria; y Vichada doctor Álvaro León Flórez, radicaron el día 25 de noviembre de 2020, en la sesión mixta de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado, la solicitud del concepto previo favorable para la constitución de la Región Administrativa y de Planificación RAP Llanos, entre los departamentos de Arauca, Casanare y Vichada; así mismo se contó con el apoyo y acompañamiento del Director de la Federación Nacional de Departamentos, doctor Didier Tavera.

En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Comisión designó como ponentes del concepto previo favorable a los H. Senadores Miguel Amin Escaf (Coordinador), Carlos Meisel Vergara, Jorge Eduardo Londoño, Eduardo Pacheco Cuello, Fabián Castillo, Jesús Alberto Castilla Salazar y Berner Zambrano Eraso.

Conforme a lo establecido en la Resolución MS No. 29 de 2011, la Mesa Directiva programó la audiencia pública para el día 30 de noviembre del año en curso.

1. Caracterización

1.1. **Localización Geográfica**

La Región Llanos hace parte de la gran cuenca binacional del río Orinoco, de la cual Colombia tiene el 35% y Venezuela el 65%, se encuentra localizada estratégicamente en los corredores de desarrollo latinoamericanos proyectados entre el Atlántico y el Pacífico, y comprende los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta, Guaviare y Guainía, que a su vez incluyen 64 municipios. Esta región cuenta con una extensión de 380.600 km2 representando el 33% del territorio nacional. Por otra parte, alberga al 3,7% de la población nacional (1,7 millones de personas), de las cuales el 6% pertenece a un grupo étnico.
En este territorio se encuentran localizados 140 resguardos, que ocupan aproximadamente el 33% de la extensión regional. Adicionalmente, se resalta la localización de otras áreas de protección reglamentaria, al existir actualmente 10 Parques Nacionales Naturales y contar con porciones de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía. La riqueza en recursos naturales no renovables es abundante, siendo una de las cuencas bajo exploración y explotación de hidrocarburos más importantes del país, actualmente la actividad energética aporta el 60% del PIB regional.

Se destaca que la Orinoquía cuenta con 1,7 millones de personas, de las cuales, el 71% se localiza en las cabeceras. Villavicencio, Yopal y Arauca concentran el 40% de la población de la región y 49 de los 64 municipios que la conforman tienen menos de 10 habitantes por kilómetro.

El 6,3% de la población de la Orinoquía se auto reconoció como perteneciente a un grupo de los cuales el 60% corresponde a indígenas y el 40% afrocolombianos. Guainía y Vichada son los departamentos con mayor proporción de indígenas frente al resto de la población (62,7% y 42,1% respectivamente). Existen 140 resguardos, que ocupan 13 millones de Ha, (33% del territorio de la región) y 19 etnias, entre las cuales se destacan los U'wa en la cordillera Oriental, los Sikauni y Piapoco en la alta Guaviare, así como las poblaciones selváticas Puinave, Piaroa, Piapoco y Kurripaco.

1.2. **Antecedente Histórico**

La Región Llanos- Orinoquía, data a la época de la conquista en el siglo XVI, con la llegada del primer conquistador alemán, Nicolás de Federman, quien con el grupo que le acompañó a dichas tierras, las cuales hoy comprenden los departamentos del Meta, Arauca, Casanare y Vichada, cruzaron la ruta que comprendido para entonces, los ríos Pauto y Casanare al altiplano andino, territorio sobre el cual habitaban los pueblos indígenas de los chibchas, poblaciones a las que posteriormente la cultura europea, en manos de los Jesuitas, adoctrinan para el desarrollo del campo, en actividades tendientes a la ganadería y la agricultura.

A dicho proceso, algunas culturas indígenas como los pueblos Sikuani y los Caribe, mantuvieron cierta resistencia al cambio que se les estaba imponiendo, por lo que, las misiones a las que para entonces llamaron evangelizadoras, de alguna manera, fueron un poco más reducidas, y como resultado a ello, pudo verse un estancamiento económico. Cabe mencionar que se sumó, el hecho de no ser encontrado el tan codiciado tesoro del dorado, como lo llamaron para esa época los conquistadores españoles y alemanes; quienes, en su conquista, directamente fueron tras dicha riqueza.

Sin embargo, para el siglo XVII el florecimiento económico llega a las misiones de los Llanos, Capuchinos, Dominicos, Franciscanos y Jesuitas, a quienes se les delego la administración y la producción de las tierras llaneras, lo cual también vino acompañado de rivalidades entre los diferentes centros de comercio existentes.

El poder de las misiones jesuitas, dio punto final en el año de 1767, cuando fueron expulsados por la corona española en cabeza del Rey Carlos III. Años más adelante, aparece lo que se conoció como el movimiento de la independencia y con ello, también ocurren diferentes momentos de guerra, en los que la población indígena, padece nuevamente en medio de las luchas; siendo de esta forma, en vano todo el sacrificio que con la llegada de la colonia, el aporte de los aborígenes en términos de vidas y de caídas de sus pueblos, había significado para el desarrollo de una enorme riqueza social, estructurada con el sudor y la destrucción cultural de sus comunidades, quienes para entonces, de alguna manera ya hacían parte de esa nueva realidad.

En años siguientes, se pudo observar un nuevo conflicto entre dos grupos, los cuales se reconocieron como la modernización, quienes fueron sinónimo de "civilización" y la vida comunitaria sinónimo de barbarie. Quedando de ello más bajas para las culturas indígenas y mayor destrucción territorial.

En 1831 aparece ya lo que se conoció como la República de la Nueva Granada, donde de forma administrativa se divide el país en departamentos, éstos en provincias, las provincias en cantones, y los cantones en distritos parroquiales. Para entonces, la mayor parte de la región Orinoquía quedó integrada en el Departamento de Boyacá, bajo el nombre de Provincia de Casanare. Un poco más adelante los departamentos quedaron abolidos, quedando solo la figura de las provincias.

En 1886, se crea la República de Colombia cambiando geográficamente la situación de las zonas que para entonces correspondía a la región de los llanos orientales, avanzando hacia el siglo XX con lo que actualmente se conoce como la Región de la Orinoquía, la cual comprende los departamentos del Meta, Arauca, Casanare y Vichada.

Esta zona condensa una de las 6 regiones naturales en la que se encuentra dividido el país, agrupado por diferentes territorios que comparten características similares, referentes a terrenos de extensas sabanas y corrientes hídricas importantes que desembocan en el Orinoco.

2. Marco Normativo

La Constitución de 1991 les dio la facultad a los departamentos para que se constituyan en Regiones Administrativas de Planeación-RAP, cuyo objetivo principal debe ser el desarrollo económico y social de cada uno de sus territorios (artículo 306, Constitución Política). A su vez, el artículo 307 facultó a las RAP para poder convertirse en Regiones Entidad Territorial-RET.

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

Por lo anterior y ante los eminentes procesos de regionalización que han sido tendencia en el país, los departamentos de Arauca, Casanare y Vichada, actuando según lo dispuesto en el artículo 306 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 1454 de 2011, han emprendido el presente proceso de regionalización. Este panorama se ve enmarcado por: a) La expedición de la LOOT; b) La constitución de un Sistema General de Regalías (SGR), que define bolsas y fondos de recursos para apalancar iniciativas encaminadas al logro de la compensación y el desarrollo regional; y c) la definición de políticas e instrumentos para el desarrollo y la integración territorial en el Plan de Desarrollo Nacional.

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

Con lo anterior, y debido a las voluntades manifestadas en julio de 2019 por cada uno de los departamentos interesados en conformar la presente RAP (Documento de Acuerdo de Voluntades anexo al presente informe de ponencia), fue radicada ante la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República el pasado 25 de noviembre la solicitud del concepto previo favorable para la creación de la Región Administrativa y de Planificación-RAP Llanos, entre los departamentos de Arauca, Casanare y Vichada, conforme a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que rigen para la materia.

En el acuerdo de Voluntades en mención se planteó con miras a la integración y consolidación de la Región como un territorio conformado por la gran oportunidad agrícola para lograr la integración y consolidación regional del Llano Colombiano, como territorio de biodiversidad natural, cultural, competitivo, resilente e innovador, según las líneas estratégicas de:

1. Conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos
2. Conectividad y desarrollo de la red de transporte multimodal
3. Desarrollo agropecuario y pesquero sostenible
4. Turismo sostenible
5. Protección del patrimonio y la identidad cultural
6. Desarrollo minero energético
7. Desarrollo fronterizo
8. Fortalecimiento institucional y de la gobernanza territorial
9. Fomento del emprendimiento y la competitividad.

La región Llanos - Orinoquía contiene las mayores reservas de petróleo probadas, lo que hace a la región con mayor potencial en recursos naturales, además de los avances en la producción de biocombustibles a partir de la caña de azúcar y palma africana.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, Colombia es uno de los 7 países del mundo con mayor potencial agrícola, en especial en la subregión de la Altillanura, donde se concentra más de 2,8 millones de hectáreas aptas para la ganadería y los cultivos alimenticios.

A su gran potencial obedece la gran producción de más del 30 por ciento de los productos agrícolas del país.

La región llanos se encuentra enmarcada en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, orientadas al fortalecimiento de la unidad nacional. Las regiones son entendidas como "marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Unitario con autonomía regional."

Los Llanos-Orinoquía busca fortalecer el modelo productivo sostenible, balanceando el recurso hídrico que contribuye a la producción energética, agropecuaria y agroindustrial, con la protección y conservación del ambiente y estará conectada a los mercados nacionales e internacionales.

Las ventajas comparativas de esta región, subyacen en sus reservas naturales, en su biodiversidad, en las grandes cuencas hidrográficas, en su riqueza étnica y en su cultura, así como en la explotación de recursos minero energéticos que han generado importantes beneficios económicos para el País.

A partir del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y su rica biodiversidad, además de la multiplicidad de expresiones culturales y autóctonas de los departamentos que integran la región, constituye una riqueza invaluable, dando un paso importante para consolidar un proceso de integración regional y que permitiría generar un mecanismo institucional que daría mayor capacidad de negociación ante el gobierno nacional, y de interlocución al interior, para formular e implementar programas y proyectos para el desarrollo y progreso de las comunidades de estos departamentos.

Los departamentos de Arauca, Casanare y Vichada apuestan al desarrollo de estrategias trazadas para el fortalecimiento a la región, contribuyendo al cierre de brechas socioeconómicas, desarrollo de actividades en torno a los pilares que permiten la caracterización de los departamentos que la conforman, para ello, las actividades se enfocan en la conservación de los recursos naturales, con ello el desarrollo minero energético, que impulsa la conectividad y consolidación de una red de transporte multimodal, aporte al desarrollo agropecuario y pesquero, el emprendimiento y la gobernanza territorial, para la promoción del turismo sostenible, la protección del patrimonio y de la identidad cultural, el desarrollo fronterizo, fortalecimiento institucional y la autonomía y gobernanza territorial.

Dentro del estudio realizado a través del Modelo de Ordenamiento Territorial de la Orinoquía-MOTRO, que desarrolló un instrumento de planeación regional de la Orinoquía con proyección al año 2030, busca proveer lineamientos en desarrollo y crecimiento del territorio sobre las intervenciones públicas, sociales y privadas con respecto a las realidades de la región. El proceso de elaboración del MOTRO fue liderado por el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del programa Riqueza Natural de USAID.

Teniendo en cuenta la importancia que otorga el documento en materia de caracterización y escenarios de intervención de la región de la Orinoquía (Llanos), el cual fue fundamental para el soporte y elaboración del DTS de la Región Llanos, a continuación, se describe de manera general el ejercicio realizado en el MOTRO.

En este estudio realizado en los años 2013 y 2014 por el ICAC y DNP, el MOTRO 2018 precisó los límites geomorfológicos e incorporó parámetros de productividad del suelo; obtuvo cinco sub - regiones: Corredor Andino, pie de monte bajo, sabana inundable, altillanura plana, altillanura llanura disectada de transición amazónica.

El desarrollo productivo sostenible de la región llanos logra la mejor articulación de los esfuerzos conjuntos; los conocimientos multidisciplinares en aras de dar respuestas pertinentes al desarrollo económico sostenible, a los saberes locales, a las realidades socio ambientales y políticas de los habitantes; para lo cual se espera consolidar como un territorio que condense y prospecte su futuro en un escenario de globalización y desarrollo sostenible a través de una evaluación de ejercicios de planificación territorial y especialmente del ejercicio de su autonomía y posibilidades de autogestión.

En síntesis, se destacan algunos elementos comunes dentro de las necesidades de asociación y beneficios que obtendrían los departamentos con esta RAP, que permitirá optimizar los recursos en aras de mejorar la infraestructura y logística, de tal forma que se dinamice la economía y se aumente la competitividad regional. Esto fortalecerá la planeación estratégica regional para identificar, estructurar y gestionar recursos ante el Gobierno Nacional y ejecutar obras que contribuyan al desarrollo y progreso de los departamentos de forma equitativa.

Se evidencia el compromiso y voluntad política para esta apuesta regional, y aspectos de biodiversidad como uno de los elementos que los departamentos ofrecen y pueden potencializar la gestión de la RAP. Igualmente, se hace explícito el compromiso de designación presupuestal, se identifica el potencial y oportunidad a través del esquema asociativo territorial para la gestión de recursos nacionales e internacionales en la inversión de programas estratégicos regionales.

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

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

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

Por otra parte, para los gastos de inversión se espera contar con incentivos del Gobierno Nacional; recursos del sector privado; así como recursos provenientes de cooperación internacional.

3. Relación de la RAP Llanos con los principios rectores del Ordenamiento Territorial (OT)

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

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

El Departamento Nacional de Planeación en el año 2013, estableció que "el eje de los esquemas asociativos consiste en la articulación del ordenamiento territorial, el desarrollo, la gestión de servicios y la gobernabilidad, mediante contextos de planeación y gestión institucional que superan el límite de una jurisdicción, permitiendo abordar procesos de integración territorial de manera más comprensiva, integral e integrada, más allá de la limitada perspectiva local".

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

En este principio se conjugan múltiples elementos del ordenamiento territorial como concurrencia, complementariedad, subsidiaridad, gradualidad, flexibilidad, equidad social y equilibrio territorial. La Región Administrativa de Planificación-RAP Llanos, se constituye como un escenario de gestión común esencial generando alternativas de solución y desarrollo a través de múltiples actores basándose en aquellos acuerdos interadministrativos que dan vida al presente esquema asociativo.

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

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

4. **Concepto previo favorable**

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

Este panorama ha permitido gestar ejercicios político-administrativos de regionalización, con la finalidad de generar estrategias para la coordinación de políticas públicas y la consecución de proyectos que materialicen el desarrollo territorial.

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

Así mismo, la Mesa Directiva del Senado de la República creó el procedimiento indicado para emitir el concepto previsto en el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, mediante expedición la Resolución número 029 del 13 de septiembre de 2011, mediante la cual establece los requisitos que debe contener la solicitud del concepto

previo favorable en torno a la constitución de la Región Administrativa de Planificación.

El expediente radicado por los Gobernadores de los departamentos de Arauca, Casanare y Vichada, contiene los siguientes documentos y soportes exigidos en la Ley 1454 de 2011 y la Resolución No. 29 de 2011:

1. Solicitud formal de concepto previo dirigida a la Comisión de Ordenamiento Territorial.
2. Documento técnico de soporte realizado por los departamentos con sus anexos técnicos.
3. Exposición de motivos
4. Ordenanzas de autorización de constitución de la Región Administrativa y de Planificación-RAP Llanos, expedidas por asambleas de los departamentos interesados.
5. Certificación de continuidad geográfica expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
6. La certificación o constancia sobre la pertenencia o no a otra región administrativa y de planificación o región administrativa y de planificación especial.
7. Acta de compromiso financiero mediante la cual se certifica el porcentaje de aportes de los departamentos del Arauca, Casanare y Vichada para la constitución de la RAP Eje Llanos.

Así mismo, y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7º de la Resolución MD 29 de 2011, previa autorización de la Mesa Directiva, la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado, el día 30 de noviembre de 2020, realizó la Audiencia Pública "no presencial" a partir de las 9:00 a.m., con la participación de los Señores Gobernadores y sus delegados, de los departamentos Arauca, Casanare y Vichada; Congresistas de la Región; entidades gubernamentales; la academia; el sector productivo, y diferentes organizaciones.

Una vez verificado el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, los suscritos ponentes emitimos CONCEPTO PREVIO FAVORABLE para la constitución de la Región Administrativa y de Planificación-RAP Llanos.

Proposición

Como ponentes del Informe del **concepto previo favorable** del proyecto de constitución de la Región Administrativa y de Planificación RAP Llanos, entre los departamentos de Arauca, Casanare y Vichada, proponemos a los Honorables Senadores miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, aprobar el presente informe de ponencia, habida cuenta que cumple con los requisitos establecidos en la Constitución, la Ley y los Reglamentos Internos.

De los Honorables Senadores,

H. Senador **Miguel Amin Escaf**
Coordinador de Ponentes

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Senador de la República

H. Senador **Carlos Meisel Vergara**
Ponente

H. Senador **Jorge Eduardo Londoño**
Ponente

H. Senador **Fabián Castillo Suárez**
Ponente

H. Senador **Berner Zambrano Eraso**
Ponente

H. Senador **Jesús Alberto Castilla**
Ponente

H. Senador **Eduardo Pacheco Cuello**
Ponente

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se garantiza la apropiación digital en las personas con discapacidad a través de una política pública nacional y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica
Honorable Congresista
ARTURO CHAR CHALJUB
Senado de la Republica
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No 8-68- Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C., Cundinamarca

Radicado: 2-2020-063124
Bogotá D.C., 2 de diciembre de 2020 08:57

Radicado entrada
No. Expediente 55416/2020/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 132 de 2020 Senado ?por medio de la cual se garantiza la apropiación digital en las personas con discapacidad a través de una política pública nacional y se dictan otras disposiciones.?

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El presente Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, según lo establecido en el artículo 1, tiene por objeto *"establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública nacional de apropiación digital para personas con discapacidad, con el fin de garantizar el derecho a la información y las comunicaciones de las personas con discapacidad en aras de promover la inclusión digital de esta población según lo establecido en las normas, tanto nacionales como internacionales, que regulan la materia."*

Para el efecto, la iniciativa propone, entre otras medidas, las siguientes:

1. *Formular una política pública nacional destinada a orientar al Estado hacia la generación de acciones que propendan por la adopción de conocimientos y habilidades para el aprendizaje, la utilización, la integración y la transformación de la tecnología en personas con discapacidad.*

2. *El Gobierno Nacional reglamentará lo relativo a la articulación entre la Ley 1955 de 2019[1] y Política Pública Nacional de Apropiación Digital para Personas con Discapacidad.*

3. *El Gobierno Nacional* formulará *los lineamientos de la política pública nacional de apropiación digital para personas con discapacidad.*

4. *El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Nacional para Sordos- INSOR y el Instituto Nacional para Ciegos - INCI, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Consejería Presidencial Para la Participación de Personas con Discapacidad en coordinación con las entidades nacionales y territoriales competentes, serán las entidades encargadas del diseño e implementación de la política pública nacional de apropiación digital para personas con discapacidad. Las entidades territoriales suministrarán la información requerida para lograr estos fines.*

Al respecto, es pertinente resaltar que actualmente el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha venido desarrollando programas de inversión que han buscado cerrar la brecha de apropiación digital de las TIC[2]. Como muestra de ello, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) cuenta además con el proyecto titulado "Difusión proyectos para el uso y apropiación de las TIC"[3], el cual tiene como objetivo "Fortalecer los procesos de difusión que incentivan el uso y apropiación de las TIC", articulando actores y estrategias de divulgación. De igual forma, cuenta con el proyecto "Servicio de asistencia, capacitación y apoyo para el uso y apropiación de las TIC, con enfoque diferencial y en beneficio de la comunidad para participar en la economía digital nacional"[4]; este último tiene como objeto "Promover la accesibilidad, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones por parte de la ciudadanía".

Por consiguiente, se evidencia que el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos presupuestales para garantizar lo relacionado con la apropiación de las TIC en el marco de lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" (2018-2022), en lo que respecta a la inclusión y apropiación digital de personas con discapacidad.

Ahora bien, la propuesta de ley que se hace sobre este asunto, al ser considerada una política pública nacional, inequívocamente generaría presiones de gasto para las entidades involucradas orientado a atender la brecha que aún existe, y que por tanto conllevaría a un costo fiscal asociado a una inversión extraordinaria incuantificable y que no se encuentra contemplada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Adicionalmente, la implementación de la iniciativa podría suponer la destinación de partidas adicionales, frente a lo cual es necesario advertir que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los

[1] Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

[2] Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
[3] Proyecto de Inversión a cargo del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Código BPIN 2019011000140.
[4] Proyecto de Inversión a cargo del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Código BPIN 2018011000080.

recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Así mismo, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

Por su parte, de conformidad con lo señalado en el Artículo 5 con relación a las entidades territoriales y su obligación de suministro de información, este Ministerio advierte que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 constitucional "(...) *No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas*". Por tanto, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios que fuesen necesarios para que puedan realizar las tareas asociadas a la recolección, preparación y análisis de la información que tuviese lugar.

En consecuencia, la iniciativa afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. Sobre este punto, se menciona que, de acuerdo con el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, en el presente proyecto de ley no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta su disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina legal vigente.

Cordialmente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General
DGPPN/OAJ

ELABORÓ: Jean Marco Feria Perozo.
REVISÓ: German Andres Rubio Castiblanco – Daniela Bernal Sánchez

Con copia:

Dr. Gregorio Eljach Pacheco. Secretario General del Senado de la Republica

UJ-2968/2020

CONTENIDO

Gaceta número 1413 - Miércoles, 2 de diciembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA — Págs.

COMISIÓN ESPECIAL DE SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

(Informe de Ponencia del Concepto Previo Favorable Sobre Adhesión del Departamento del Tolima a la Región Administrativa y de Planificación Rap-Eje Cafetero) 1

(Informe de Ponencia del Concepto Previo Favorable al proyecto de constitución de la Región Administrativa y de Planificación RAP Llanos entre los departamentos de Arauca, Casanare y Vichada) 5

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 132 de 2020 Senado 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2020