

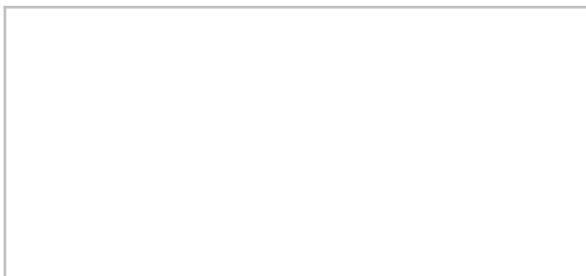
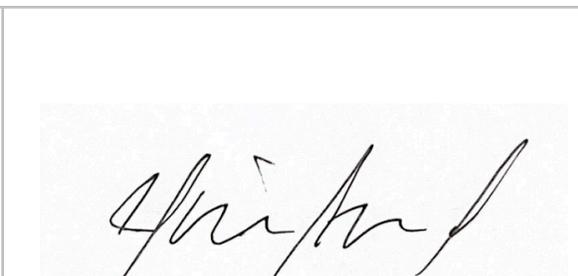
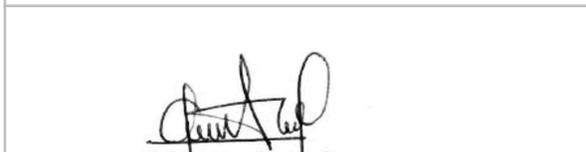
Bogotá D.C., agosto de 2024

Señor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes

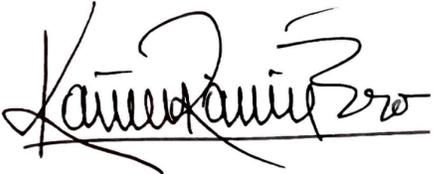
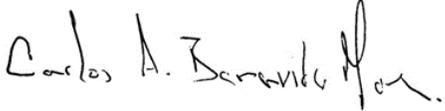
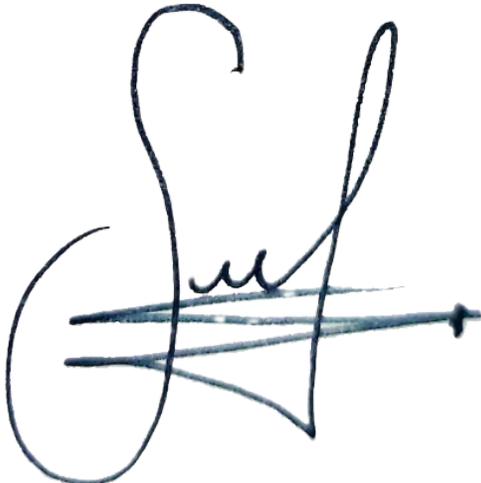
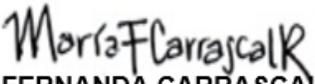
**REF:** Radicación de proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: ***“Por medio de la cual se reconoce a la Laguna de La Cocha como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones”***, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.

Atentamente,

 <p><b>ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico</p>	 <p><b>HERACLITO LANDINEZ SUAREZ</b> Representante a la Cámara Pacto Histórico</p>
 <p><b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por Putumayo Coalición Pacto Histórico</p>	 <p><b>LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO</b> Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA</p>



 <p><b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico</p>	 <p><b>GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN</b> Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA</p>
 <p><b>CARMEN RAMÍREZ BOSCÁN</b> Representante a la Cámara Curul Internacional</p>	 <p><b>Carlos Alberto Benavides Mora</b> Senador de la República Pacto Histórico - Polo Democrático Alternativo</p>
 <p><b>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ</b> Senadora de la República Pacto Histórico - PDA</p>	 <p><b>ERMES EVELIO PETE VIVAS</b> Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS</p>
 <p><b>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS</b> Representante a la Cámara por Bogotá</p>	


**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ de 2024 CÁMARA**

***“Por medio de la cual se reconoce a la Laguna de La Cocha como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones”.***

**El Congreso de Colombia**

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



## DECRETA

### TÍTULO I.

#### DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1. Objeto de la Ley.** La presente ley tiene por objeto reconocer a la Laguna de La Cocha como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades recaerán en el Estado, las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

**Artículo 2. Reconocimiento.** Reconózcase a la Laguna de La Cocha como entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración en pro del compromiso con la sostenibilidad ambiental y la preservación de la biodiversidad; a cargo del Estado, las comunidades étnicas y campesinas que habitan en su zona de influencia.

**Artículo 3. Representación legal.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, las comunidades étnicas, y las comunidades campesinas que habitan en la zona de influencia de la Laguna de La Cocha, designarán de manera independiente un (1) representante, para que en conjunto los tres (3) designados ejerzan la representación legal de la Laguna de La Cocha, asumiendo la tutela, cuidado y garantía de sus derechos.

**Parágrafo Primero.** Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por una única vez por un (1) periodo igual al periodo inicial.

**Parágrafo Segundo.** El Representante Legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo Tercero.** El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia de la Laguna de La Cocha, se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional, en concertación con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia de la Laguna de La Cocha para tal fin dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente Ley.

**Artículo 4. Comisión de guardianes de la Laguna de La Cocha.** Dentro de los dos (2) meses siguientes a la elección y designación de los representantes legales de la Laguna de La Cocha se creará la Comisión de Guardianes de la Laguna de La Cocha, la cual, estará conformada por: 1) un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; 2) un delegado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; 3) un delegado del Instituto

Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; 4) un delegado del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos von Humboldt; 5) un delegado de la Corporación autónoma regional de Nariño (Corponariño); 6) un delegado de la Gobernación de Nariño; 7) un delegado de la Alcaldía de Pasto; 8) un delegado de las comunidades étnicas; 9) un delegado de las comunidades campesinas; 10) un delegado de las organizaciones ambientales; 11) un delegado de los gremios económicos.

**Parágrafo Primero.** La Comisión podrá contar con la presencia de delegados de las entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales, organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), y organizaciones de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección de la Laguna de La Cocha, quienes contarán con voz dentro del Comité, pero no con voto.

**Parágrafo Segundo.** Los Representantes Legales de la Laguna de La Cocha, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Corponariño, definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los tres (3) meses siguientes a su designación como Representantes Legales.

**Parágrafo Tercero.** La Comisión de Guardianes de la Laguna de La Cocha realizará el seguimiento y evaluación al cumplimiento de sentencias, medidas legislativas y administrativas de cualquier orden que propendan por la protección de la Laguna de La Cocha. Así mismo, definirá y coordinará las acciones de cooperación con entidades territoriales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes para la ejecución de las referidas medidas.

**Artículo 5. Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes de la Laguna de La Cocha.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Comisión de Guardianes de la Laguna de La Cocha, presidida por los Representantes legales del mismo, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger a la Laguna de La Cocha; tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección elaborado.

**Parágrafo.** La Comisión de Guardianes de la Laguna de La Cocha presentará un informe anual a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado.

**Artículo 6. Plan de protección.** La Comisión de Guardianes de la Laguna de La Cocha, conformada por los Representantes Legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección de la Laguna de La Cocha, que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios en su zona de influencia, la recuperación de los

ecosistemas, así como la prevención de daños adicionales. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.

**Parágrafo Primero.** El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes del artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) de la Laguna de La Cocha, y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia de la Laguna de La Cocha.

**Parágrafo Segundo.** La elaboración y ejecución del Plan de Protección será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el departamento de Nariño, la Alcaldía de Pasto y por la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño) respetando el respectivo Marco Fiscal de Mediano Plazo de las respectivas entidades y la normatividad en materia de planeación fiscal.

**Parágrafo Tercero.** El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.

**Parágrafo Cuarto.** El informe de ejecución del Plan que trata el presente artículo deberá ser ampliamente difundido por las entidades involucradas, permitiendo que se conozca y apropiado por parte de las comunidades que conforman la zona de influencia de la Laguna de La Cocha.

**Artículo 7. Soberanía alimentaria y subsistencia.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, desarrollarán y propondrán en el marco del plan de protección medidas que garanticen el desarrollo de las formas tradicionales de subsistencia y aquellas dirigidas a salvaguardar la soberanía alimentaria de las comunidades.

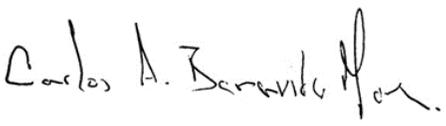
**Artículo 8. Acompañamiento permanente.** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corponariño, a la Comisión de Guardianes de la Laguna de La Cocha y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

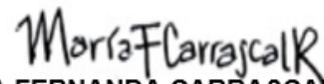
**Artículo 9. Asignaciones presupuestales.** Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a la Gobernación de Nariño y a Corponariño, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente Ley.

**Artículo 10. Consulta Previa.** Las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia la Laguna de La Cocha deberán ser consultadas de manera previa sobre la reglamentación de la presente ley, así como sobre las medidas administrativas que tome la Comisión de Guardianes de la Laguna de La Cocha, donde se afecten directamente las formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual, social y económica.

**Artículo 11. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación en el Diario Oficial. Se derogan todas aquellas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que sean contrarias o incompatibles con lo establecido en la presente Ley.

De los honorables congresistas

<p><b>ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico</p>	 <p><b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico</p>
 <p><b>ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por Putumayo Coalición Pacto Histórico</p>	 <p><b>LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO</b> Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA</p>
 <p><b>Carlos Alberto Benavides Mora</b> Senador de la República Pacto Histórico - Polo Democrático Alternativo</p>	 <p><b>GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN</b> Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA</p>

 <p><b>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ</b> Senadora de la República Pacto Histórico - PDA</p>	 <p><b>ERMES EVELIO PETE VIVAS</b> Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS</p>
 <p><b>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS</b> Representante a la Cámara por Bogotá</p>	


**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ de 2024 CÁMARA**

***“Por medio de la cual se reconoce a la Laguna de La Cocha como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones”.***

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Objeto del proyecto de ley.**

El objeto del presente proyecto de ley es reconocer a la Laguna de La Cocha, su cuenca y afluentes, como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades deberán ser asumidas conjuntamente por el Estado, las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

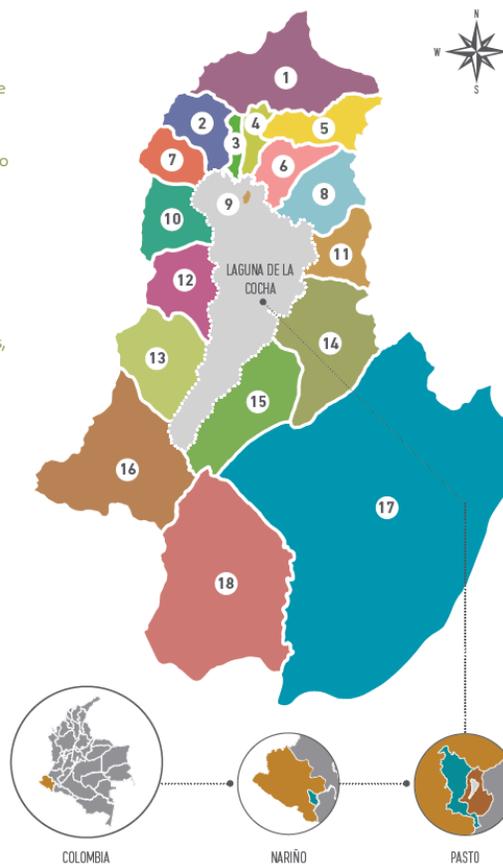
Lo anterior considerando que, a pesar de la designación como Humedal Ramsar, la Laguna de La Cocha afronta una sensible problemática ambiental derivada de su insuficiente valoración ambiental, por lo que la disposición de aguas residuales y desechos hacia las fuentes de agua es una práctica común, así como diversas prácticas con el potencial de generar importantes externalidades ambientales. A lo que se suma a la importancia de la participación de las comunidades locales como actores fundamentales para el éxito en la implementación de medidas de preservación y adaptación acordes con sus realidades.

## II. Antecedentes del proyecto de ley.

El Complejo Humedal Ramsar Laguna de La Cocha se localiza en el norte de los Andes, suroccidente de Colombia, y hace parte del Complejo de Humedales del Macizo Colombiano, a una altura entre los 2.760 y los 3.400 msnm. Con una precipitación promedio anual de 1.562 mm y una temperatura de 11,6°C, las características naturales, geológicas y climatológicas del humedal determinan ecosistemas de selva húmeda andinoamazónica y páramos<sup>1</sup>.

El Complejo Humedal Ramsar **Laguna de La Cocha** se localiza en el norte de los Andes, suroccidente de Colombia, y hace parte del Complejo de Humedales del Macizo Colombiano, a una altura entre los 2.760 y los 3.400 msnm. Con una precipitación promedio anual de 1.562 mm y una temperatura de 11,6°C, las características naturales, geológicas y climatológicas del humedal determinan ecosistemas de selva húmeda andinoamazónica y páramos.

- |               |                   |
|---------------|-------------------|
| 1 EL SOCORRO  | 10 EL MOTILÓN     |
| 2 CASAPAMBA   | 11 MOJONDINOY     |
| 3 EL PUERTO   | 12 EL ROMERILLO   |
| 4 SAN JOSÉ    | 13 RAMOS          |
| 5 CAMPOALEGRE | 14 SANTA TERESITA |
| 6 SANTA CLARA | 15 NARANJAL       |
| 7 EL CARRIZO  | 16 SANTA LUCÍA    |
| 8 SANTA ROSA  | 17 EL ESTERO      |
| 9 LA COROTA   | 18 SANTA ISABEL   |



Alcaldía de Pasto & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin denominación. 2015.

El origen de la laguna se remonta al terciario en la época de máxima actividad volcánica, que al presentarse el movimiento de las capas tectónicas se formó el gran lago. La Cocha fue habitada por Los Quillasingas y los Mocoas, en el año de 1840, para ellos el lago se convirtió en un lugar sagrado, constituyéndose por largos períodos en un

<sup>1</sup> Alcaldía de Pasto & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Vulnerabilidad al cambio climático. Análisis local para el empoderamiento y toma de decisiones. 2015. Recuperado de [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/PNUD\\_NARIGNO\\_vulnerabilidad-al-cambio-climatico\\_impresion.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/PNUD_NARIGNO_vulnerabilidad-al-cambio-climatico_impresion.pdf)

escenario de rituales importantes de su cultura. La transformación ocurrida en las comunidades indígenas, habitantes de este territorio condujo a la transformación de hábitos, costumbres y manifestaciones culturales. Frente a la actual concepción de territorio desde la indigeneidad Quillasinga en la Laguna de la Cocha, Santacruz y De Los Ríos anotan lo siguiente:

*“A pesar de que la comunidad Quillasinga ve su territorio como todo el corregimiento de El Encano, unas 48.270 ha, la figura de resguardo como tal solo abarca el área anteriormente mencionada. Sin embargo, la comunidad ha venido en un proceso de valer su identidad y autoridad en todo el corregimiento no solo ante campesinos y colonos (personas de otros lugares, en su mayoría ciudadanos, que compran grandes extensiones de tierra) sino también ante la institucionalidad”<sup>2</sup>.*

Los primeros campesinos que colonizaron la región, provenían en su mayoría de los corregimientos de Nariño y de la Laguna para quienes la urgencia de extender la frontera agrícola en busca de trabajo, desencadenó un proceso de colonización de los alrededores del Lago y por ende la explotación de los recursos, a comienzos del siglo XX, proceso que fue acelerado por la construcción de la vía en la década de los 70, presentándose cambios significativos en el paisaje<sup>3</sup>.

Hasta los 80's, en el territorio circundante a la Cocha se destacaba la presencia de importantes fragmentos de diversos ecosistemas naturales. Hasta entonces la explotación forestal se había realizado de manera artesanal y aunque el daño causado era importante, permitía sostener a la Cocha como uno de los lagos mejor conservados. Sin embargo, el posterior crecimiento de la frontera y la implementación de prácticas como la agroganadería, el uso de agroquímicos, la unificación de cultivos; condujeron de manera apresurada a la erosión de los suelos, a la pérdida de fuentes de agua, disminución de caudales y a su contaminación. Estas actividades se desarrollaron principalmente en las veredas de fácil acceso, presentándose en la mayoría de las veredas, la pérdida de las huertas diversas para homogenizar los cultivos de papa o cebolla, pérdida de parte de los recursos genéticos endémicos, donde muchas variedades de papa, cebolla, ulloco, oca y haba desaparecieron del consumo cotidiano de la gente<sup>4</sup>.

Existen una variedad de proyectos en la zona que se han gestado en contra de los principios de conservación de la Laguna de La Cocha. Muchos han provocado grandes daños no solo a nivel ambiental sino también social. Entre las principales amenazas que sufre la Laguna de La Cocha se encuentran<sup>5</sup>:

---

<sup>2</sup> Santacruz, C. & De Los Ríos, J. Concepción de territorio desde la indigeneidad Quillasinga en la laguna de la Cocha, Colombia. Revista de Desarrollo Económico Territorial No. 25, junio 2024 pp.101-122.

<sup>3</sup> ADC. Recopilación histórica del proceso de la declaratoria de La Cocha como humedal RAMSAR. 2004. Universidad de Nariño. Recuperado de: <https://adc.org.co/wp-content/uploads/2023/12/DECLARATORIA-DE-LA-COCHA-COMO-HUMEDAL-RAMSAR.pdf>

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

**Condición Sísmica y Volcánica.** El área Ramsar, está rodeada por un conjunto de focos volcánicos como: el Complejo Volcánico Patascoy, Cerro Campanero, Cerro El Estero, Cerro Alcalde, Volcán Bordoncillo. El conjunto de fallas que atraviesan la región, se constituyen en fuentes que continuamente producen movimientos, que provocan deslizamientos en laderas de alta pendiente, generalmente en suelos sueltos y permeables desprovistos de vegetación, que al caer en las corrientes de agua, forman represamientos, alterando las características particulares de los humedales.

**Sedimentación.** Originado por el arrastre de sedimentos, lodo, piedras, material vegetal desde las partes altas, que se depositan en la margen de las quebradas y provocando inundaciones en épocas de invierno. Este sedimento es arrastrado a la Laguna de la Cocha, causando una disminución en la capacidad de almacenamiento.

**Erosión.** Las prácticas agropecuarias inadecuadas en zonas de ladera, la deforestación, la precipitación y el tipo de suelo forman escurrimientos que originan surcos que generan inestabilidad y pérdida del suelo.

**Alteración de humedales.** Los cambios en el régimen hidrológico, causados por la construcción de canales, para desecar áreas pantanosas y adecuarlas a la producción, modifican la dinámica natural de las quebradas, provocando deslizamientos, inundaciones y avalanchas, generando grandes pérdidas humanas, económicas y de biodiversidad.

**Uso del Espacio de los Humedales.** Los humedales son ambientes muy vulnerables a los impactos, un ejemplo es la ampliación de la frontera agrícola, realizando actividades como tala, quema, trazado de trochas y caminos en las partes altas, que ponen en peligro las zonas de recarga acuífera y biodiversidad de flora y fauna.

Así mismo actividades que sobrepasan la capacidad de carga del suelo, la falta de prácticas de manejo como rotación de potreros, el ganado sin control, destruyen la cobertura vegetal y compacta el suelo, impidiendo el desarrollo de la vegetación y afectando los procesos de descomposición de materia orgánica.

**Deforestación y quema.** En la zona se realizan actividades como tala y quema, para obtención de carbón vegetal, actividades que contribuyen a la pérdida del equilibrio de los ecosistemas, alteran el ciclo de los nutrientes, causan la desaparición de musgo, aceleran procesos erosivos, pérdida de refugio para anidación y alimento de la fauna silvestre entre otras. Una de las especies más perseguida, es el mate (*Clusia grandiflora*), especie que en condiciones naturales requiere de sombra para su germinación, siendo cada vez menores las áreas aptas para su desarrollo.

**Contaminación.** La contaminación en las fuentes de agua, causadas por la descarga de aguas residuales que llegan directamente a ríos y quebradas, sin ningún tratamiento. La acumulación de basuras en las orillas de las fuentes de agua, y el uso indiscriminado de pesticidas en las actividades agrícolas, producen la contaminación de fuentes de agua y la disminución de los niveles de oxígeno en el medio acuático afectando la fauna y flora acuática.

**Caza.** Actividad realizada por algunos moradores y ciudadanos, causando pérdida del patrimonio genético y biológico ya que persiguen especies que están el peligro de extinción, como el oso de anteojos, la pintadilla, el cusumbo, el venado.

Recientemente un estudio de la Alcaldía de Pasto junto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) valoró la vulnerabilidad ambiental en la zona de influencia de la Laguna de La Cocha, concluyendo que dicha vulnerabilidad se cataloga como alta:

*“En todas las veredas, con excepción de la cabecera municipal, la vulnerabilidad es alta. Saneamiento básico es el escenario de mayor preocupación por la contaminación de las fuentes hídricas; el impacto es causado por los vertimientos de residuos y por la ausencia de servicio de recolección de basura y de tratamiento de aguas residuales. Drenar constantemente aguas contaminadas hacia las riveras de quebradas y ríos genera degradación de los humedales y un desbalance hídrico, en muchos casos irreversible. Los procesos de cambio de uso del suelo, las altas pendientes y la pérdida de cobertura vegetal generan impactos adversos a la degradación del suelo, la erosión, el arrastre de sedimentos y la aceleración de procesos erosivos que se observan en las diferentes microcuencas. Dichas situaciones generan inundaciones, deslizamientos, que, sumados a actividades sísmicas, producen grandes afectaciones en cultivos y viviendas”<sup>6</sup>.*

A su vez, el mismo estudio determinó una alta vulnerabilidad social y económica en la zona de influencia de la Laguna de La Cocha, lo que se vincula a la vulnerabilidad ambiental, al observar que:

*“Todas las veredas y sectores de El Encano tienen baja capacidad adaptativa frente a los fenómenos climáticos, principalmente por desconocimiento de su vulnerabilidad y potenciales medidas de adaptación al cambio climático.*

*En la gran mayoría de las veredas se presentó alta afectación y sensibilidad por amenazas climáticas y alta vulnerabilidad por la baja cobertura en servicios de salud. Se evidenció una alta frecuencia de enfermedades relacionadas con el clima en las veredas de Santa Teresita, Santa Clara y El Romerillo. Sin embargo, las veredas como Casapamba, El Carrizo y Naranjal tienen una alta capacidad adaptativa al utilizar medicina tradicional.*

(...)

*Los suelos del corregimiento de El Encano no poseen vocación agropecuaria. Al utilizarlos para esta actividad, los factores adversos del clima afectan altamente la*

---

<sup>6</sup> Alcaldía de Pasto & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Vulnerabilidad al cambio climático. Análisis local para el empoderamiento y toma de decisiones. 2015. Recuperado de [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/PNUD\\_NARIGNO\\_vulnerabilidad-al-cambio-climatico\\_impresion.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/PNUD_NARIGNO_vulnerabilidad-al-cambio-climatico_impresion.pdf)

*producción, situación que se refleja en las pérdidas económicas y alta incidencia de plagas y enfermedades en monocultivos. Por lo tanto, los cultivos de tipo agropecuario no representan una alternativa económica para las comunidades de la región”<sup>7</sup>.*

Estas vulnerabilidades fueron registradas en cada una de las veredas o sectores con influencia de la Laguna de La Cocha, como se observa a continuación:

Vereda/Sector	Variable social	Sensibilidad		Variable económica	Capacidad adaptativa		Vulnerabilidad	
Bellavista	Grado de afectación de las comunidades y sus medios de vida por amenazas climáticas	80,00%	Alta	Población capacitada en gestión del riesgo	0,00%	Baja	80,00%	Alta
Campoalegre		60,00%	Media		0,00%	Baja	60,00%	Media
El Carrizo		80,00%	Alta		20,00%	Baja	60,00%	Media
Casapamba		100,00%	Alta		0,00%	Baja	100,00%	Alta
Encano Centro		37,50%	Baja		13,00%	Baja	24,50%	Baja
Mojondinoy		90,00%	Alta		0,00%	Baja	90,00%	Alta
El Motilón		90,91%	Alta		30,00%	Baja	60,91%	Media
Naranjal		80,00%	Alta		0,00%	Baja	80,00%	Alta
Puerto		57,14%	Media		29,00%	Baja	28,14%	Baja
Ramos		50,00%	Media		0,00%	Baja	50,00%	Media
El Romerillo		70,00%	Alta		0,00%	Baja	70,00%	Alta
San José		90,00%	Alta		0,00%	Baja	90,00%	Alta
Santa Clara		100,00%	Alta		17,00%	Baja	83,00%	Alta
Santa Isabel		100,00%	Alta		10,00%	Baja	90,00%	Alta
Santa Lucía		70,00%	Alta		0,00%	Baja	70,00%	Alta
Santa Rosa		90,91%	Alta		0,00%	Baja	90,91%	Alta
Santa Teresita		90,91%	Alta		0,00%	Baja	90,91%	Alta
El Socorro		100,00%	Alta		0,00%	Baja	100,00%	Alta

Alcaldía de Pasto & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ejemplo de los análisis de sensibilidad, capacidad adaptativa y vulnerabilidad. 2015.

Considerando las mencionadas vulnerabilidades resulta de suma importancia el complejo de humedales de La Cocha, especialmente porque se convierten en elementos fundamentales dentro del equilibrio dinámico de la zona, que ofrecen los siguientes beneficios:

*“Es un humedal representativo de ecosistemas acuáticos altoandinos*

<sup>7</sup> Ibidem.

*Hábitat de especies acuáticas, sitios de anidamiento y alimentación para garzas, pollas de agua, patos, zambullidores, alcaravanes, y de las especies consideradas con algún riesgo de extinción.*

*Sustenta especies vegetales y animales cuando se encuentran en una etapa crítica de su ciclo biológico, o les ofrece refugio cuando prevalecen condiciones adversas. Es un humedal natural en asocio con otros ecosistemas como páramos, turberas, bosque de niebla y chuscales.*

*Realiza un aporte hídrico importante a los ríos Guamués, Putumayo y Amazonas, participa en su regulación y durante las inundaciones aporta nutrientes que incrementan la fertilidad de las tierras inundadas.*

*Fuente de descontaminación de aguas residuales.*

*Descontaminación de aire por ser retenedor de Co<sub>2</sub>.*

*Aporte hídrico para consumo humano, animal y para riego.*

*Vía de comunicación e intercambio de productos con las zonas bajas.*

*Atractivo turístico, fuente de ingreso para los habitantes de la zona.*

*Elemento fundamental para el mantenimiento de las tradiciones culturales y artísticas de sus pobladores.*

*Posee características polimícticas, es decir que muestra periodos frecuentes de circulación, variaciones pequeñas anuales de temperatura y estratificación débil”.*

La Cocha es centro de preocupación mundial, por ser un ecosistema frágil y complejo, un cuerpo vivo de agua natural, frágil a los impactos como todos los ecosistemas intertropicales, cualquier perturbación puede causar daños irreversibles en las comunidades de la orilla. Los ecosistemas son totalidades que incluyen procesos geológicos, físicos y biológicos, íntimamente relacionados, por lo tanto, cualquier interferencia es causa de cambios en las condiciones hidrológicas, climatológicas y biológicas de un área determinada, en este caso la Ciudad de Pasto.

Por lo tanto, es necesario que una ley que reconozca a la Laguna de La Cocha, como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración, a través de una estructura de gobernanza que permita que estas responsabilidades sean asumidas conjuntamente por el Estado, sus habitantes, las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

### **III. Marco Jurídico de la Iniciativa.**

A nivel global tanto las crisis ambientales y climáticas, así como a disputas entre pueblos indígenas y gobiernos, han derivado en un amplio debate, no solamente académico, también a un nivel legal y jurisprudencial, sobre los derechos de la naturaleza, entendidos como:

*<<(…) un término sombrilla que alude a corrientes de pensamiento que promueven una relación holística y no antropocéntrica entre humanos y “naturaleza”, así como*

*a un conjunto de manifestaciones jurídicas conectadas a estas ideas (...) En estos dos sentidos, los DN problematizan la separación entre “naturaleza” y cultura, la construcción de los ecosistemas, los animales y, en general, las entidades no humanas como objetos pasivos, así como la creencia de que los humanos somos seres excepcionales con derecho a dominar y explotar todo lo demás. En consecuencia, buscan crear arreglos sociales y políticos más ecocéntricos y basados en visiones relacionales de los territorios, que promuevan una vida en armonía con el planeta, y que pongan fin a la explotación desbordada de la “naturaleza”>><sup>8</sup>.*

Es por lo tanto pertinente retomar las diferencias que conllevan el antropocentrismo y el ecocentrismo en las discusiones de orden jurídico<sup>9</sup>:

*“Bajo el imperio del antropocentrismo también es posible preservar el ambiente, de hecho, gran parte de la normativa ambiental, nacional e internacional tiene expresiones abiertamente antropocentristas. El quid del asunto es que desde estas perspectivas la naturaleza es objeto de protección no porque se le reconozcan valores intrínsecos sino porque tienen elementos indispensables para la supervivencia y el bienestar humanos. Contrario a ello, las posturas no antropocéntricas, como el ecocentrismo, sí atribuyen un valor intrínseco a los elementos de la naturaleza no humanos, y ese reconocimiento es el primer paso para que puedan llegar a ser considerados sujetos de derechos en un ordenamiento jurídico”.*

Es así como los derechos de la naturaleza defienden el valor intrínseco de la “naturaleza”, lo que implica que las relaciones entre humanos, agentes no humanos y ecosistemas son de igualdad, interdependencia, complementariedad y reciprocidad, lo que << (...) representa un desafío a la construcción legal de los humanos como individuos autónomos, independientes y separables de “su entorno natural”, así como a la concepción del territorio como tierra separable de los recursos que pueden extraerse de él y espacio sobre el que los humanos ejercen dominio, bases de la noción liberal de propiedad>><sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cortés-Nieto, J. d. P. y Gómez-Rey, A. Los derechos de la naturaleza entre la emancipación y el disciplinamiento. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 54, enero-abril de 2023, 133-161.

<sup>9</sup> Rendón Osorio, K. V. “La naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano: ¿del antropocentrismo al ecocentrismo?”, en Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, n.º 58, enero-abril de 2024, 337-359.

<sup>10</sup> Cortés-Nieto, J. d. P. y Gómez-Rey, A. Los derechos de la naturaleza entre la emancipación y el disciplinamiento. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 54, enero-abril de 2023, 133-161 hacen referencia a Grear, A. Deconstructing Anthropos: A Critical Legal Reflection on ‘Anthropocentric’ Law and Anthropocene ‘Humanity’. En Law Critique. Vol. 26, 2015.

No obstante, debe precisarse, que si bien esta perspectiva resulta crítica frente a la concepción que se le ha asignado a la naturaleza y el territorio, especialmente considerando, esta misma perspectiva sobre los derechos a la naturaleza no entraña un repudio al uso de “la naturaleza” en beneficio humano, ya que tal como lo explican los profesores Cortés y Gómez, el uso de la naturaleza <<(…) *debe darse sin poner en riesgo la reproducción de la vida y en armonía con el funcionamiento de los sistemas naturales. Esta aproximación contrasta con las visiones de conservación “sin humanos”, es decir, aquellas que separan los espacios de conservación y producción y ven el cuidado de los sistemas naturales como una cuestión de aislarlos de la influencia humana directa*>><sup>11</sup>.

Este balance es compartido por Rendón en los siguientes términos:

*“Finalmente, cabe señalar que la adopción de posturas ecocentristas que conllevan el reconocimiento de derechos a la naturaleza no reprochan todas las contribuciones que ésta le hace a la especie humana (los llamados “servicios ecosistémicos”, desde el antropocentrismo economicista), sino que le reclaman al ser humano el reconocimiento del derecho intrínseco a existir de manera saludable y segura, que tienen todas las especies del planeta con las que cohabita y, en esa medida, el aprovechamiento que de ellas haga debería responder a las mínimas necesarias para garantizar su propia existencia como un elemento más del sistema natural”<sup>12</sup>.*

Esto ha dado lugar al reconocimiento de derechos a ecosistemas, ríos y otros agentes no humanos en diversos lugares del mundo. En materia de derecho internacional se cuenta con la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra y a nivel nacional cerca de 17 sistemas jurídicos contienen formas de protección de la naturaleza como sujeto de derechos, los cuales pueden variar respecto a sus alcances<sup>13</sup>.

Colombia no ha sido ajeno a estos reclamos, debe precisarse que la Constitución Política de 1991 incorporó a nuestro ordenamiento jurídico una serie de disposiciones ambientales con el objetivo de otorgarle importancia manifiesta al medio ambiente de cara a su protección y conservación. Entre estas, el artículo 8 que se erige como el pilar fundamental, reconociendo entonces al medio ambiente como un derecho de rango constitucional, prescribiendo lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Cortés-Nieto, J. d. P. y Gómez-Rey, A. Los derechos de la naturaleza entre la emancipación y el disciplinamiento. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 54, enero-abril de 2023, 133-161.

<sup>12</sup> Rendón Osorio, K. V. “La naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano: ¿del antropocentrismo al ecocentrismo?”, en Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, n.º 58, enero-abril de 2024, 337-359.

<sup>13</sup> Cortés-Nieto, J. d. P. y Gómez-Rey, A. Los derechos de la naturaleza entre la emancipación y el disciplinamiento. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 54, enero-abril de 2023, 133-161 hacen referencia a Kauffman, C. M. y Martin, P. L. The Politics of Rights of Nature. The mit Press, 2021.

*“Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.*

A esto se suma la categorización de la Constitución como una Constitución ecológica, es realizada por la Honorable Corte Constitucional al considerar las numerosas disposiciones que, en materia ambiental, se logran identificar en diversos artículos constitucionales, los cuales enlista de la siguiente manera:

*“Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (asambleas departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (concejos municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)”<sup>14</sup>.*

Ahora bien, una traducción de los derechos de la naturaleza en nuestro ordenamiento jurídico fue inicialmente abanderada por los jueces, a partir de un camino previamente

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1996

allanado por la Honorable Corte Constitucional, la cual ha sugerido que, además de las disposiciones convencionales de una constitución, ésta buscó regular la relación sociedad-naturaleza con la finalidad de proteger el ambiente, de ahí que proponga una triple dimensión de la Constitución ecológica:

*“[...] de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP, artículo 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP, artículo 79). Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares”<sup>15</sup>.*

Como bien describe Rendón<sup>16</sup>, si bien la Constitución Política de Colombia no hace una atribución explícita de derechos a la naturaleza, desde el año 2016 se ha venido reconociendo a algunos de sus elementos como sujetos de derechos, mediante la jurisprudencia del país, la cual ha nombrado guardianes o representantes legales encargados de velar por el cumplimiento de las medidas ordenadas a favor de algunos componentes naturales, y por el ejercicio de sus derechos.

Ahora bien, las decisiones judiciales en Colombia que han sido adoptadas en el marco de la discusión sobre los derechos de la naturaleza pueden ser agrupadas de la siguiente forma, conforme a la categorización realizada por Cortés y Gómez<sup>17</sup>:

- Un primer grupo de decisiones entiende los derechos de la naturaleza como un mecanismo para la conservación de elementos de la naturaleza que para el derecho son importantes, es decir, privilegian una visión conservacionista del medio ambiente. Entre las decisiones de esta naturaleza podemos encontrar: las sentencias sobre la Amazonía colombiana<sup>18</sup>, los ríos Magdalena<sup>19</sup>, Otún<sup>20</sup>,

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 1998. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>16</sup> Rendón Osorio, K. V. “La naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano: ¿del antropocentrismo al ecocentrismo?”, en Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, n.º 58, enero-abril de 2024, 337-359.

<sup>17</sup> Cortés-Nieto, J. d. P. y Gómez-Rey, A. Los derechos de la naturaleza entre la emancipación y el disciplinamiento. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 54, enero-abril de 2023, 133-161.

<sup>18</sup> Corte Suprema de Justicia colombiana, Sala de Casación Civil. Sentencia del 6 de abril de 2018. M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona. Rad. 11001-22-03-000-2018-00319-01.

<sup>19</sup> Juzgado Primero Penal del Circuito colombiano. Sentencia de tutela de primera instancia del 24 de octubre de 2019. Juez: Víctor Alcides Garzón Barrios.

<sup>20</sup> Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pereira, Cundinamarca. Sentencia del 11 de septiembre de 2019. Jueza: Edna Marcela Millán Garzón.

Quindío<sup>21</sup> y La Plata<sup>22</sup>, el páramo de Las Hermosas<sup>23</sup>, el valle del Cocora<sup>24</sup> y el lago de Tota<sup>25</sup>. No obstante, estas decisiones derivan en una invisibilización de las consecuencias de la conservación sobre las diversas relaciones entre humanos, y entre humanos y no humanos, que existen en los territorios. Por lo tanto, la concepción de los elementos del medio ambiente implica una separación de los humanos.

- Un segundo grupo de decisiones se integra por fallos que utilizan los derechos de la naturaleza como herramienta hermenéutica para resolver casos en los que el ordenamiento jurídico no ofrece respuesta alguna, como el caso de la tensión entre minería y conservación en lugares considerados importantes, como los ecosistemas de páramo. Entre las decisiones de este bloque encontramos aquellas sobre el páramo de Pisba<sup>26</sup>, el páramo de Santurbán, el río Cauca y el parque Vía Parque Isla de Salamanca. Estas decisiones buscan resolver tensiones legales, incluir a los humanos en los debates del conservacionismo y reforzar o reconfigurar las categorías de protección tradicional.
- En un tercer grupo de decisiones judiciales encontramos las decisiones emitidas por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), las cuales determinan al territorio como eje central del análisis del conflicto armado, lo cual permite reconocerlo como sujeto de derechos. En primer término, encontramos los autos 40 y 78 de 2018<sup>27</sup>, que realizan un reconocimiento de entes no humanos con agencia, lo que lleva a la JEP a reconsiderar los daños que el conflicto ha causado a lo humano y a las formas de resarcimiento. A su vez, la JEP en sus autos 79 de 2019 y 21 de 2020 establecen que el territorio, como conjunto de relaciones –ya no solo como espacio físico–, es víctima en cuanto sujeto colectivo de derechos.

Merece especial atención la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016 el caso del río Atrato, con ponencia del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, en la cual dicho cuerpo de agua fue reconocido como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, a cargo del Estado y las comunidades étnicas. Esta sentencia marcó un precedente que eventualmente sería

---

<sup>21</sup> Tribunal Administrativo del Quindío colombiano, Sala Cuarta de Decisión. Sentencia del 5 de diciembre de 2019. M.P.: Rigoberto Reyes Gómez.

<sup>22</sup> Juzgado Único Civil Municipal de la Plata, Huila. Sentencia del 19 de marzo de 2019. Juez: Juan Carlos Clavijo González

<sup>23</sup> Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Laboral. Sentencia del 15 de septiembre de 2020. M.P.: Mónica Jimena Reyes.

<sup>24</sup> Tribunal Superior de Armenia, Sala Civil, Familia, Laboral. Sentencia aprobada en sala de decisión n.º 310. M.P.: Adriana del Pilar Rodríguez Rodríguez.

<sup>25</sup> Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Sogamoso, Boyacá. Sentencia del 1 de diciembre de 2020. Jueza: Adriana Fernanda Guasgüita Galindo.

<sup>26</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia del 9 de agosto de 2018. M.P.: Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Tunja. Rad. 15238-3333-002-2018-00016-01, 53.

<sup>27</sup> Jurisdicción Especial para la Paz. Auto 067 del 13 de marzo de 2019; auto 079 del 12 de noviembre de 2019; auto 018 de 24 de enero del 2020; auto 021 del 27 de enero de 2020.

retomado y desarrollado por las decisiones judiciales ya mencionadas. En esta providencia la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

*“En efecto, la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas. Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; esto es, reconocernos como partes integrantes del ecosistema global -biósfera-, antes que a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad. Postura que cobra especial relevancia en el constitucionalismo colombiano, teniendo en cuenta el principio de pluralismo cultural y étnico que lo soporta, al igual que los saberes, usos y costumbres ancestrales legados por los pueblos indígenas y tribales”.*

Es importante reconocer que en esta providencia se establece un importante vínculo entre los derechos del río Atrato y las comunidades étnicas que habitan su zona de influencia, al establecer que estos derechos dependen de la garantía que se ofrezca al uso de los recursos naturales que realizan las comunidades étnicas, conforme sus propias leyes y costumbres lo dictan. Así las cosas, el siguiente aparte de la Sentencia T-622 de 2016 intenta impulsar una nueva regla jurisprudencial:

*“[...] Cuarto. Reconocer al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32.”.*

Es así como la Corte Constitucional reconoce que se debe ir más allá de la consideración de que los seres humanos protejan al medio ambiente bajo el argumento de que su bienestar como especie depende estrechamente de la conservación ambiental y, por lo tanto, se debe considerar también la existencia de un valor moral intrínseco en ella que le permite ser reconocida como sujeto de derechos per se. En consecuencia, la Corte Constitucional emplea un mecanismo basado en la concepción moderna de los sujetos de derecho (en la que solo la persona puede serlo), para transitar, de acuerdo con sus consideraciones previas al fallo y con el sentido de este, hacia un paradigma ecocentrista.

En síntesis, esta decisión marco un hito que permitiría reformular nuestra concepción del medio ambiente a partir del ordenamiento jurídico, tal como lo describen Hinestroza y García:

*“(…) al categorizar la naturaleza como sujeto de derechos la Corte introdujo, mediante la Sentencia T-622 de 2016, retos no sólo para el esquema de funcionamiento de la institucionalidad del país, sino que en su propósito de proteger los derechos de las comunidades étnicas, terminó replanteando y reconfigurando con líneas generales y reflexivas (con excepción de los instrumentos internacionales y los principios ambientales no se identifica un fundamento jurídico nacional expreso) el concepto de medio ambiente imperante en el ordenamiento jurídico colombiano, al cual ya se hizo referencia en párrafos precedentes”<sup>28</sup>.*

Sin embargo, también debe considerarse que la mencionada tendencia ha sido reprochada por el Consejo de Estado en su jurisprudencia cuando dicho reconocimiento de derechos subjetivos no se lleva a cabo apropiadamente por los jueces, tal y como explica Rendón:

*“Cabe resaltar que el Consejo de Estado, órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa, revocó dos decisiones proferidas por tribunales de aquella jurisdicción respecto a acciones populares, en las que reconocían algunos ríos como sujetos de derechos (río Quindío, en una decisión del año 2019, y la de ríos Coello, Combeima y Cocora, en el año 2020). En el primer caso el Consejo argumentó que las acciones populares no son el escenario jurídico para reconocer derechos subjetivos, y en el segundo caso manifestó que no era procedente hacer extensivos los argumentos de la Corte Constitucional en la sentencia respecto al río Atrato, en tanto las concesiones mineras, en el caso que analizó, eran legítimas. No obstante, en ambos casos ordenó tomar medidas ambientales para mitigar el daño ambiental e impedir la vulneración de los derechos colectivos invocados por los actores”.*

Finalmente, a nivel legislativo han sido tramitadas iniciativas que buscan el reconocimiento de cuerpos de agua, en distintos puntos del país, como sujetos de derechos, desarrollando los parámetros establecidos por la Honorable Corte Constitucional en los respectivos casos en concreto. Un claro ejemplo de ello han sido el Proyecto de Ley No. 034 de 2023 Cámara, “Por medio de la cual se reconoce al río Caquetá, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones” o el Proyecto de Ley No. 171 de 2022 Senado - 323 de 2023 Cámara “Por medio del cual se declara al río Ranchería, su cuenca y afluentes, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia, puede evidenciarse que resulta constitucional la determinación legal

---

<sup>28</sup> García-Pachón, M. & Hinestroza Cuesta, L. El reconocimiento de los recursos naturales como sujetos de derechos. Análisis crítico sobre los fundamentos y efectividad de la sentencia del río Atrato. Hace parte del libro Reconocimiento de la naturaleza y de sus componentes como sujetos de derechos / Ángela María Amaya Arias [y otros]; María del Pilar García Pachón (editora). -- Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2020.

de este reconocimiento, siempre y cuando se consideren los parámetros normativos referidos por la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

#### **IV. Identificación del problema**

Actualmente la Laguna de La Cocha goza de una designación como Humedal Ramsar, teniendo en cuenta la enorme riqueza natural, exuberante vida, biodiversidad, nichos ecológicos, endemismo, especies amenazadas, mamíferos en vía de extinción y hábitat de aves residentes y migratorias provenientes de distintos puntos del continente. Así mismo la Laguna de la Cocha es un humedal de importancia internacional por su connotación con la cuenca del Río Amazonas y el impacto de este en el mundo, y porque adicionalmente contribuye al ecosistema de la zona, el cual se viene contaminando sin tener consciencia de que es una fuente de retención y almacenamiento de agua que permite la sostenibilidad tanto humana como de la fauna y flora.

Sin embargo, a pesar de esta declaración, este cuerpo de agua y el ecosistema que propicia, afronta una sensible problemática ambiental derivada de su insuficiente valoración ambiental, por lo que la disposición de aguas residuales y desechos hacia las fuentes de agua es una práctica común, así como diversas prácticas con el potencial de generar importantes externalidades ambientales. En general, las comunidades pertenecientes a la zona de influencia de la Laguna de La Cocha presentan mayores riesgos y alta vulnerabilidad climática por incremento en las precipitaciones, que ocasiona deslizamientos e inundaciones. Debe considerarse a su vez que debe concebirse a los ecosistemas como totalidades que incluyen procesos geológicos, físicos y biológicos, íntimamente relacionados y, por lo tanto, cualquier interferencia es causa de cambios en las condiciones hidrológicas, climatológicas y biológicas de un área determinada, en este caso para la ciudad de Pasto.

Por estas razones y las demás expuestas con anterioridad en la exposición de motivos de este proyecto de ley, es necesario que una ley brinde las garantías para que todos los niveles de gobierno tengan la obligación de proteger, preservar y restaurar esta Laguna, reconociéndole la sujeción de estos derechos y así hacerse exigibles ante cualquier autoridad. Lo anterior teniendo en cuenta la importancia de la participación de las comunidades locales como actores fundamentales para el éxito en la implementación de medidas de preservación y adaptación acordes con sus realidades. Por lo tanto, desde el legislativo, es necesario partir de un reconocimiento legal de derechos de la Laguna de La Cocha que garantice una mayor implicación del Estado y las comunidades en su protección.

#### **V. Impacto Fiscal.**

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y Transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

No obstante, debe retomarse lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, en la cual se consideró que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa, ya que el Ministerio de Hacienda, debe fungir como entidad de apoyo considerando su competencia y las herramientas suficientes con las que cuenta para adelantar este tipo de estudios, complementando así las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas:

*“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones*

*atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.*

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-866 de 2010, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha trazado las siguientes subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

*<<En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica>>.*

Finalmente, en la reciente Sentencia C-520 de 2019 emitida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, se retomaron las siguientes subreglas:

*“(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;*  
*(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;*

(iii.) *Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;*

(iv.) *En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.*

(v.) *Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.*

En consecuencia, debe advertirse que en el presente proyecto de ley no se ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales o beneficios tributarios. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## **VI. Conflictos de interés**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

*“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

A. *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

B. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

C. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)*”.

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de los Honorables Congresistas, ya que se trata de un proyecto de ley de carácter general. Sin embargo, salvo mejor criterio podrían valorarse los correspondientes casos en específico en los que se considere que existen conflictos de interés cuando un congresista, dentro de los grados que determina la ley, o alguno de sus financiadores, se encuentre en un escenario de interés directo con la materia objeto del presente proyecto de ley.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que puedan estar incurso.

De los honorables congresistas,

<p><b>ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico</p>	 <p><b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico</p>
---	---



**ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ**  
Representante a la Cámara por Putumayo  
Coalición Pacto Histórico

**LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO**  
Representante a la Cámara por el Huila  
Pacto Histórico - PDA

**Carlos Alberto Benavides Mora**  
Senador de la República  
Pacto Histórico - Polo Democrático  
Alternativo

**GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN**  
Representante a la Cámara por el Meta  
Pacto Histórico - PDA

**SANDRA YANETH JAIMES CRUZ**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico - PDA

**ERMES EVELIO PETE VIVAS**  
Representante a la Cámara por el Cauca  
Pacto Histórico - MAIS

<p> <i>María Ferrasca R</i>  <b>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS</b>          Representante a la Cámara por Bogotá       </p>	

