



Bogotá, 16 de diciembre de 2024

Doctor
JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN
Presidente
Comisión Quinta Constitucional
Cámara de Representantes

Doctor
CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN
Secretario
Comisión Quinta Constitucional
Cámara de Representantes

Referencia: Presentación del informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 252 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”*.

Respetados Presidente y Secretario,

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de PONENCIA POSITIVA para primer debate ante la Comisión V de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No 252 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”*.

Atentamente,

ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara
Putumayo - Pacto Histórico



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE - PROYECTO DE LEY 252 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”

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, mediante Oficio CQCP 3.5/088 de 17 de septiembre de 2024, y de conformidad a lo dispuesto en la Constitución y la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de PONENCIA POSITIVA para primer debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 252 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*”

Contenido

1. Antecedentes y Trámite de la Iniciativa
2. Objeto.
3. Contenido del Proyecto.
4. Marco Normativo
5. Consideraciones de los ponentes.
6. Pliego de Modificaciones.
7. Conflictos de Interés
8. Impacto Fiscal
9. Proposición
10. Texto propuesto para aprobación.

1. Antecedentes y Trámite de la Iniciativa

El 28 de agosto de 2024 fue radicado el Proyecto de Ley No. 252 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*” por el H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, junto con H.S.Robert Daza Guevara , H.S.Carlos Alberto Benavides Mora, H.S.Sandra Yaneth Jaimes Cruz, H.R.Heraclito Landinez Suárez, H.R.Gabriel Ernesto Parrado Durán, H.R.Carmen Felisa Ramírez Boscán y, H.R. Jorge Andrés Cancimance López.

El día 17 de septiembre de 2024, fui designado como ponente por la Mesa Directiva de la Comisión V. En el mismo mes, el representante Erick Velasco,



fue designado como ponente del Proyecto de Ley de Ley No. 073 de 2024 Cámara *“por medio de la cual se reconoce al río Guaitara, río Pasto, sus cuencas y afluentes, así como a la laguna de la Cocha o Lago Guamuez y Parque Natural Regional Páramo de la Paja Blanca como sujetos de derechos y se dictan otras disposiciones”*, solicitó la acumulación de ese proyecto con el presente. Asimismo, se solicitó la realización de una audiencia pública en el municipio de Pasto, corregimiento de El Encano, departamento de Nariño, con el fin de escuchar a las comunidades y diferentes actores potencialmente comprometidos por los efectos de las referidas iniciativas legislativas, e incidir en la construcción de propuestas destinadas a la eventual presentación del Informe de Ponencia, especialmente considerando que ambos proyectos de ley comparten parcialmente un mismo objeto.

El día 19 de noviembre de 2024, el Presidente de la Comisión Quinta José Octavio Cardona León respondió que la acumulación no era procedente “en aras de evitar entre otras vicisitudes, vicios que puedan frustrar los objetivos de los proyectos de ley”, particularmente porque el proyecto 073 de 2024, incluía otras entidades sujetas a protección eventual. Atendiendo a esta respuesta, el día 20 de noviembre de 2024, se solicitó prórroga para rendir la ponencia en el presente proyecto de ley con base en la audiencia pública pendiente sobre el proyecto de la referencia, que tenía como fecha programada para su realización el día 5 de diciembre de 2024. Sin embargo, el día 4 de diciembre se nos informó que atendiendo a inconvenientes logísticos la audiencia se posponía hasta el siguiente año. Atendiendo a esta situación, y encontrándome, dentro del plazo de prórroga procedo a rendir ponencia positiva con base en las consideraciones precedentes.

2. Objeto

Este Proyecto de Ley tiene como 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.

3. Contenido del Proyecto

El Proyecto de Ley consta de 11 artículos incluyendo el objeto y la vigencia. El proyecto recono a la Laguna de La Cocha como sujeto de derechos para garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración, asignando responsabilidades al Estado, comunidades étnicas y campesinas; establece una representación legal compuesta por tres designados (Gobierno, comunidades étnicas y campesinas) y crea la Comisión de

Guardianes, un comité multisectorial encargado de coordinar acciones de protección, seguimiento y cumplimiento.

Asimismo, se dispone la elaboración de un Plan de Protección integral para la recuperación y conservación del ecosistema, financiado por entidades públicas y con participación comunitaria. Además, se garantiza la consulta previa a las comunidades étnicas sobre medidas que afecten su vida y cultura, el desarrollo de estrategias para la soberanía alimentaria y la subsistencia tradicional, y un seguimiento permanente por la Procuraduría y Defensoría, quienes rendirán informes anuales. Finalmente, se autoriza la asignación de recursos presupuestales para implementar las acciones previstas, asegurando su entrada en vigor tras la promulgación y derogando disposiciones contrarias.

4. Marco Normativo

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”>>¹.

Es por lo tanto pertinente retomar las diferencias que conllevan el antropocentrismo y el ecocentrismo en las discusiones de orden jurídico²:

¹ 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.

² 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.

“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*>>³.

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*>>⁴.

Este balance es compartido por Rendón en los siguientes términos:

³ 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.

⁴ 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.

“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”⁵.

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 alcances⁶.

La sensibilización de los Estados en torno a la toma de acciones para la protección de la naturaleza, ha generado un efecto en cadena para que los mismo en sus constituciones y normativas plasmen el tránsito de la naturaleza concebida como objeto, a la naturaleza como sujeto de derechos. Ecuador reconoció en el 2008 que la naturaleza tiene derechos y estos deben buscar su protección y restauración, en el caso de haber sido destruida (Sagot, 2018, p.74)⁷ Lo anterior, se encuentra plasmado en la Constitución Política, “Capítulo Séptimo: Derechos de la Naturaleza”:

“Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (...)”.

Los derechos de la naturaleza, teniendo en cuenta lo anterior, adelantan la defensa de la “naturaleza”, en términos de igualdad frente a los seres

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Sagot, Á: Los derechos de la naturaleza, una visión jurídica de un problema paradigmático. Revista Judicial, 2018. 125, 63-102.



humanos, orientando acciones de reconocimiento para visibilizar, reparar y reivindicar a los agentes no humanos afectados históricamente.

El caso del río Whanganui en Nueva Zelanda, reconocido como sujeto de derechos a través del Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017⁸, establece un precedente internacional significativo en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Este acto declara al río como una entidad legal con personalidad jurídica, capaz de poseer derechos y obligaciones. La normativa establece la figura de Te Pou Tupua, una entidad compuesta por representantes del Estado y las comunidades indígenas, encargada de actuar en nombre del río y velar por su bienestar. Además, incorpora principios fundamentales de la cosmovisión maorí, como Tupua te Kawa, que reconoce al río como un ser viviente, indivisible y esencial para la identidad y sustento espiritual, físico y cultural de los maoríes. Este marco legal busca proteger la salud ecológica y cultural del río mediante una gobernanza participativa y holística, en armonía con los valores ancestrales indígenas. La experiencia de Te Awa Tupua demuestra cómo el reconocimiento de los ecosistemas como sujetos de derechos puede articular la protección ambiental con el respeto a los derechos culturales de las comunidades locales.

Del mismo modo, es menester traer a colación los compromisos internacionales que Colombia ha adquirido en materia ambiental. El Pacto de París establece como objetivo principal reforzar las acciones de los Estados miembros frente al cambio climático, recalcando la urgencia de adelantar procesos conjuntos entre Estados para la protección del medio ambiente en un contexto de desarrollo sostenible, así pues, el convenio dispone:

“Art. 2.- El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

(...) 2. El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. (...)

⁸ New Zealand Government. . Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017.

Ganga Action Parivar. (2016). National Ganga River Rights Act (Proposed). Retrieved from [URL o enlace al documento si está disponible en línea].

Art. 4.- 2. (...) Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones”.

Por último, se destaca el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad (COP15), el cual recoge el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) y otros convenios que se relacionen con la diversidad biológica, con la finalidad de impulsar acciones urgentes pero que a su vez respeta los mandatos ya estipulados por los convenios. El Marco promueve, en este orden de ideas, la cooperación y coordinación de diversos actores como autoridades nacionales, subnacionales y locales bajo un enfoque de género, territorial y pluriétnico; en el cual, se establecen objetivos y metas para los años 2030 y 2050, en que la participación de la sociedad en su totalidad es relevante para lograr ver los resultados e impactos esperados.

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:

“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), 2° (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8° (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)⁹.

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 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”¹⁰.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1996

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 1998. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Como bien describe Rendón¹¹, 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 Gómez¹²:

- 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 colombiana¹³, los ríos Magdalena¹⁴, Otún¹⁵, Quindío¹⁶ y La Plata¹⁷, el páramo de Las Hermosas¹⁸, el valle del Cocora¹⁹ y el lago de Tota²⁰. No obstante, estas decisiones derivan en una invisibilización de las consecuencias de la conservación sobre las

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Juzgado Primero Penal del Circuito colombiano. Sentencia de tutela de primera instancia del 24 de octubre de 2019. Juez: Víctor Alcides Garzón Barrios.

¹⁵ 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.

¹⁶ Tribunal Administrativo del Quindío colombiano, Sala Cuarta de Decisión. Sentencia del 5 de diciembre de 2019. M.P.: Rigoberto Reyes Gómez.

¹⁷ Juzgado Único Civil Municipal de la Plata, Huila. Sentencia del 19 de marzo de 2019. Juez: Juan Carlos Clavijo González

¹⁸ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Laboral. Sentencia del 15 de septiembre de 2020. M.P.: Mónica Jimena Reyes.

¹⁹ Tribunal Superior de Armenia, Sala Civil, Familia, Laboral. Sentencia aprobada en sala de decisión n.º 310. M.P.: Adriana del Pilar Rodríguez Rodríguez.

²⁰ Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Sogamoso, Boyacá. Sentencia del 1 de diciembre de 2020. Jueza: Adriana Fernanda Guasgüita Galindo.

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 Pisba²¹, 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 2018²², 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 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

²¹ 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.

²² 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.



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 sujeta 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”²³.

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

²³ 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.



Rancharia, su cuenca y afluentes, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia, puede evidenciarse que resulta constitucional la determinación legal de este reconocimiento, siempre y cuando se consideren los parámetros normativos referidos por la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

5. Consideraciones de los ponentes

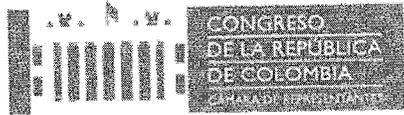
En coherencia con los argumentos expuestos en la exposición de motivos, este proyecto de ley tiene como propósito establecer los parámetros legales generales para la protección y gobernanza político-administrativa de la Laguna de La Cocha y su ecosistema asociado.

La Laguna de La Cocha es reconocida como Humedal Ramsar debido a su extraordinaria riqueza natural, biodiversidad, ecosistemas únicos, endemismo y la presencia de especies amenazadas, incluyendo mamíferos en peligro de extinción y aves residentes y migratorias. Este humedal es esencial para la regulación hídrica, la biodiversidad y el sostenimiento de las comunidades humanas, siendo un ecosistema de relevancia internacional por su relación con la cuenca del río Amazonas y su impacto global.

Sin embargo, la Laguna de La Cocha enfrenta problemas graves derivados de actividades humanas como la contaminación de sus fuentes de agua, la deforestación, el uso indiscriminado de agroquímicos, la expansión de la frontera agrícola y la pérdida de cobertura vegetal. Además, la zona y sus comunidades enfrentan alta vulnerabilidad ante el cambio climático, incluyendo deslizamientos, inundaciones y pérdida de cultivos, exacerbados por su ubicación en un área sísmica y volcánica.

Por lo tanto, en calidad de ponente, considero fundamental el reconocimiento de la Laguna de La Cocha como sujeto de derechos, para garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Este reconocimiento permitirá que el Estado, las comunidades étnicas, campesinas y otros actores locales asuman responsabilidades conjuntas, enmarcadas en una estructura de gobernanza que fomente la participación activa y la consulta previa.

Asimismo, el proyecto incluye la creación de un Plan Integral de Protección, con financiación pública y participación comunitaria, para abordar la recuperación y conservación del ecosistema, el fortalecimiento de estrategias de soberanía alimentaria y el respeto por las prácticas tradicionales de las



comunidades. Se establece un sistema de seguimiento y cumplimiento bajo la vigilancia de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, quienes deberán presentar informes anuales para garantizar la implementación efectiva de las medidas adoptadas.

En este sentido, este proyecto busca no solo proteger un ecosistema único, sino también garantizar los derechos de las comunidades que dependen de él, fortaleciendo su resiliencia ante los impactos ambientales y sociales que actualmente enfrentan.

CAUSAS Y EFECTOS DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL

Los autores indicaron en la justificación del presente proyecto que la Laguna de La Cocha cuenta con la distinción de Humedal Ramsar debido a su extraordinaria riqueza natural, biodiversidad, ecosistemas únicos, endemismo, y la presencia de especies amenazadas, incluyendo mamíferos en peligro de extinción y aves tanto residentes como migratorias provenientes de diversas regiones del continente. Este humedal tiene una relevancia internacional no solo por su relación con la cuenca del río Amazonas y su impacto global, sino también por su función crucial en el ecosistema de la región. Es una fuente clave de almacenamiento y regulación hídrica, que sostiene la vida humana, así como la fauna y flora del área, aunque enfrenta una creciente contaminación por falta de conciencia sobre su importancia.

A pesar de su designación como Humedal Ramsar, la Laguna de La Cocha y su ecosistema enfrentan serios problemas ambientales, derivados de una valoración ambiental insuficiente. La disposición de aguas residuales y desechos en las fuentes hídricas es una práctica común, sumada a otras actividades con potencial de generar graves impactos ambientales. Las comunidades que habitan en su zona de influencia son particularmente vulnerables al cambio climático, enfrentando riesgos elevados por el aumento de las precipitaciones, que generan deslizamientos e inundaciones. Además, es fundamental comprender los ecosistemas como sistemas integrales donde los procesos geológicos, físicos y biológicos están estrechamente interconectados, por lo que cualquier alteración provoca cambios significativos en las condiciones hidrológicas, climatológicas y biológicas, afectando incluso a la ciudad de Pasto.

Por estas razones, y considerando los argumentos expuestos previamente en la exposición de motivos de este proyecto de ley, resulta imperativo que una legislación establezca garantías claras para que todos los niveles de gobierno se comprometan a proteger, preservar y restaurar la Laguna de La Cocha. Esto incluye el reconocimiento de sus derechos, permitiendo que

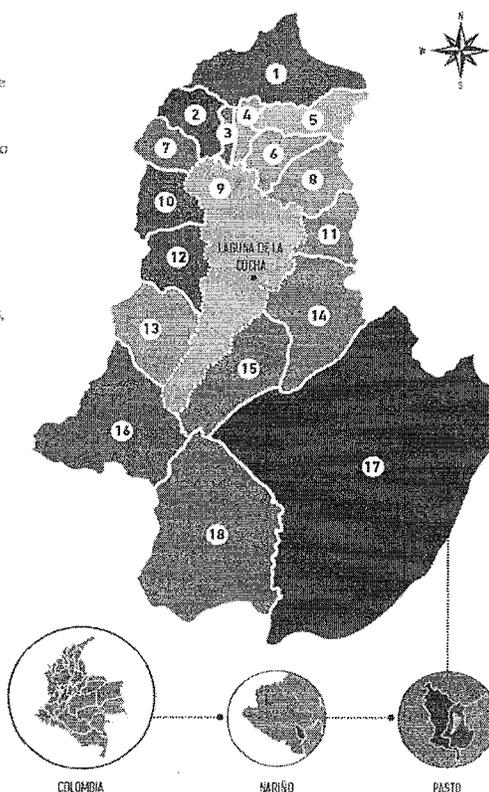
sean exigibles ante cualquier autoridad. Asimismo, es esencial involucrar activamente a las comunidades locales, cuya participación es clave para la implementación efectiva de medidas de preservación y adaptación acordes con su realidad. En este sentido, el reconocimiento legal de los derechos de la Laguna de La Cocha desde el ámbito legislativo fortalecerá la responsabilidad del Estado y de las comunidades en su conservación.

Antecedentes y Justificación 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 páramos²⁴.

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 | 11 EL MOTILÓN |
| 2 CASAPALMA | 12 MÓJONDINO |
| 3 EL PUERTO | 13 EL ROMERILLO |
| 4 SAN JOSÉ | 14 RAMOS |
| 5 CAMPOLLEGRE | 15 SANTA TERESITA |
| 6 SANTA CLARA | 16 NARANJAL |
| 7 EL CARRIZO | 17 SANTA LUCÍA |
| 8 SANTA ROSA | 18 EL ESTERO |
| 9 LA COROTA | 19 SANTA ISABEL |



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

²⁴ 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

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 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, se ha indicado:

“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”²⁵.

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 paisaje²⁶.

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

²⁵ 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.

²⁶ 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>

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 gente²⁷.

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 encuentran²⁸:

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.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

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”²⁹.

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 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”³⁰.

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:

²⁹ 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

³⁰ Ibidem.

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

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 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 Co2.
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 anterior, se comparte la visión de los autores del presente proyecto de ley en el sentido de que 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.

6. Pliego de Modificaciones

Con base en las consideraciones precedentes se presentan las siguientes modificaciones al texto radicado

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<i>“Por medio de la cual se reconoce a la Laguna de La Cocha como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y</i>	<i>“Por medio de la cual se reconoce a la Laguna de La Cocha como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y</i>	Sin modificaciones

conservación, y se dictan otras disposiciones”.	conservación, y se dictan otras disposiciones”.	
<p>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.</p>	<p>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.</p>	Sin modificaciones
<p>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.</p>	<p>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.</p>	Sin modificaciones
<p>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</p>	<p>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</p>	Sin modificaciones

<p>conjunto los tres (3) designados ejerzan la representación legal de la Laguna de La Cocha, asumiendo la tutela, cuidado y garantía de sus derechos.</p>	<p>conjunto los tres (3) designados ejerzan la representación legal de la Laguna de La Cocha, asumiendo la tutela, cuidado y garantía de sus derechos.</p>	
<p>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.</p>	<p>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.</p>	
<p>Parágrafo Segundo. El Representante Legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>	<p>Parágrafo Segundo. El Representante Legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>	
<p>Parágrafo Tercero. El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de afluencia 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.</p>	<p>Parágrafo Tercero. El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de afluencia 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.</p>	
<p>Artículo 4. Comisión de guardianes de la Laguna de La Cocha. Dentro de los dos</p>	<p>Artículo 4. Comisión de guardianes de la Laguna de La Cocha. Dentro de los dos</p>	<p>Sin modificaciones</p>

(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

(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

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.

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

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

Sin modificaciones

<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	
<p>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.</p>	<p>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.</p>	Sin modificaciones

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

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,

<p>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.</p>	<p>permitiendo que se conozca y apropiado por parte de las comunidades que conforman la zona de influencia de la Laguna de La Cocha.</p>	
<p>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.</p>	<p>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.</p>	Sin modificaciones
<p>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</p>	<p>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</p>	Sin modificaciones

<p>de Guardianes de la Laguna de La Cocha y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.</p>	<p>actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.</p>	
<p>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.</p>	<p>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.</p>	Sin modificaciones
<p>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.</p>	<p>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.</p>	Sin modificaciones
	<p>Artículo 11. Componente educativo. <u>La Comisión de Guardianes de la Laguna de la Cocha, en articulación con la Gobernación de Nariño, los Resguardos Indígenas y comunidades campesinas, desarrollará campañas pedagógicas, las cuales</u></p>	Artículo Nuevo

	<p><u>podrán consistir, entre otros, en sensibilización y educación ambiental con las comunidades aledañas sobre prácticas de cuidado de la Laguna, siembra de árboles y reforestación, sensibilización sobre disposición de residuos y, prácticas sustentables de pesca. En este componente se articulará con las instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica y media de los establecimientos educativos, públicos y privados para que los y las estudiantes de estos niveles se vinculen en el desarrollo de dichas campañas.</u></p>	
<p>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.</p>	<p>Artículo 12. 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.</p>	<p>Cambio en la numeración</p>

7. Conflictos de Interés

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con cultivos de palma de cera, o participación en empresas que se encarguen

de su producción y comercialización que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura 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 concorra 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”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“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.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite 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 al Congresista de identificar causales adicionales.

8. 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 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° 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 7° 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.

9. Proposición

Conforme a los argumentos expuestos y de acuerdo con el artículo 153° de la Ley 5ª de 1992, me presentar informe de ponencia positiva, y solicito a los miembros de la Comisión V de la Cámara de Representantes dar Primer debate al Proyecto de Ley No. 252 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*”.

Cordialmente,

ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ

Representante a la Cámara
Putumayo - Pacto Histórico